

00782

1
Rij



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
UNIDAD DE POSGRADO

“LA CONCESION DEL SERVICIO DEL DESPACHO ADUANERO”

T E S I S
Que para obtener el Grado de:
DOCTOR EN DERECHO FISCAL
P r e s e n t a :
MARIA ISABEL CHAGOYA MENDEZ

México D.F.

1996

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



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.

A MI DIOS:

Por toda la fe, confianza y esperanza con la que me a permitido vivir.

A MI PADRE:

PORFIRIO CHAGOYA HERNANDEZ (+)

Quien me acompaña en espíritu,
recordándome en todo momento su gran
ejemplo.

A MI MADRE Y MEJOR AMIGA:

JUDITH MENDEZ VDA. DE CHAGOYA

Ejemplo de lucha, fuerza y constancia, a quien
debo mis logros, proyectos y metas,
convirtiéndose en mi conciencia, mi bendición,
en mi guía. "Gracias por todo".

A MI ESPOSO:

GERARDO GONZALEZ ROBLES.

Con el que empiezo a compartir toda una
vida de lucha y de ilusiones.

**A MIS HERMANOS, CUÑADOS(AS) Y
SOBRINOS.**

De los que sin excepción alguna me han apoyado
en todo momento.

AL DR. RAUL RAMOS TERCERO.

A quien le reconozco su gran capacidad, agradeciéndole el haberme permitido colaborar con él, en un ambiente sumamente agradable de trabajo y honestidad.

AL DR. GERARDO TRASLOHEROS HDZ.

Por todos los conocimientos que me brindo, pero sobre todo por su gran amistad.

AL DR. ERIK ALVAREZ.

Todo mi agradecimiento, esperando algún día poder corresponder a la confianza depositada en mi persona.

INTRODUCCION.

La última década se ha caracterizado por grandes cambios a nivel mundial; el derrumbe del socialismo; la adopción del liberalismo como instrumento de transformación de las sociedades; y un rápido agotamiento ante los mercados desequilibrados producto de su aplicación despegada del aspecto social; la conformación de los bloques de países para enfrentar la competencia de mercados, la apertura de las economías y también la presencia de proteccionismos constituyen el contexto mundial en el cual México ha transformado su economía y se propone alcanzar un futuro desarrollo como país.

Durante décadas en México se optó por la aplicación de políticas proteccionistas; se buscaba propiciar el desarrollo de la planta productiva nacional, imponiendo barreras a las importaciones y dotándola de un mercado interno cautivo, ello trajo consigo un bajo dinamismo y rezago tecnológico que aun en la actualidad dificulta la competitividad de nuestra planta productiva en el exterior.

La creciente interdependencia entre las economías de México y la de otros países se evidencia en el gran crecimiento de las importaciones y las exportaciones.

No siempre la administración directa del Estado es garantía de que los resultados se correspondan con el logro de los objetivos delineados; en el caso del servicio del despacho aduanero, se tienen las suficientes evidencias de que contar con una enorme estructura que involucra a mucha gente, lo que implica un enorme desembolso de recursos del erario, no corresponde con la calidad, oportunidad, eficiencia y orientación del servicio que requiere el país.

Las estructuras, mecanismos y disposiciones legales en relación con el servicio del despacho aduanero se han conformado, enmendado, adecuado, desechado etc., conforme se van presentando los problemas derivados del otorgamiento del servicio y en la medida en que la actividad económica obliga a ello, esto data de décadas atrás y a la fecha el otorgamiento del servicio muestra tales incongruencias e inconsistencias que se hace necesaria su revisión a fondo y su adecuación a las condiciones imperantes en la actualidad, para que cumpla cabal y eficientemente su cometido.

La concesión del servicio del despacho aduanero no tiene antecedente en México. El concesionar el servicio del despacho aduanero no implica de modo alguno que el Estado se desvincule de éste; es claro que el papel de rector normativo y de requerimiento y control ejercido por el Estado se fortalecerá para garantizar el correcto otorgamiento del servicio.

HIPOTESIS.

Mediante la concesión del servicio del despacho aduanero se lograra:

- a) Un control más eficiente de las importaciones y exportaciones al país.
- b) Una mayor captación de divisas.
- c) Reducir substancialmente los gastos que representa el mantenimiento de la aduana.
- d) Que el Estado se aboque más a la función de normatividad, supervisión y control en el otorgamiento del servicio.
- e) Adecuar rápidamente el otorgamiento del servicio del despacho aduanero a las necesidades que actualmente existen.

LA CONCESION DEL SERVICIO DEL DESPACHO ADUANERO.

INTRODUCCION.

HIPOTESIS.

CAPITULADO.

1. EL DERECHO ADUANERO.

1.1. SEMBLANZA HISTORICA DEL DERECHO ADUANERO.

- 1.1.1. SISTEMA ARMONIZADO DE ASIGNACION Y CODIFICACION DE MERCANCIAS.**
- 1.1.2. CONVENIO DE BRUSELAS**
- 1.1.3. CONSEJO DE COOPERACION ADUANERA.**
- 1.1.4. ORIGEN DEL SISTEMA ARMONIZADO.**
- 1.1.5. ESTRUCTURA DEL SISTEMA ARMONIZADO.**
- 1.1.6. LEY DEL IMPUESTO GENERAL DE IMPORTACION Y LEY GENERAL DE EXPORTACION.**
- 1.1.7. BREVE RESEÑA DE LA PARTICIPACION DE MEXICO EN EL CONTEXTO DEL COMERCIO EXTERIOR.**
- 1.1.8. CONCEPTO DE DERECHO ADUANERO.**
- 1.1.9. EXISTENCIA DE PROHIBICIONES A LA IMPORTACION Y A LA EXPORTACION.**

1.2. CONFIGURACION DE UNA INSTITUCION ESPECIALIZADA: LA ADUANA (CONCEPTO).

1.3. LA ACTIVIDAD DE LA ADUANA EN NUESTRA LEGISLACION.

- 1.3.1. EN LA LEGISLACION ADUANERA COMPARADA.**

1.4. LAS FUNCIONES DE LA ADUANA.

- 1.4.1. LA ADUANA COMO ORGANO RECAUDADOR;
FUNCION ECONOMICA.
- 1.4.2. FUNCION SOCIAL.
- 1.4.3. FUNCION FISCAL.
- 1.4.4. FUNCION DE VIGILANCIA.
- 1.4.5. FUNCION DE COOPERACION.

2. BASES JURIDICAS DEL DERECHO ADUANERO.

2.1. NATURALEZA JURIDICA DEL DERECHO ADUANERO.

- 2.1.1. FUENTES DEL DERECHO ADUANERO.

2.2. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

2.3. ASPECTOS DISTINTIVOS DEL DERECHO ADUANERO CON EL DERECHO FISCAL.

- 2.3.1. SUJETOS.
 - 2.3.1.1. SUJETO ACTIVO DEL IMPUESTO ADUANERO.
 - 2.3.1.2. SUJETO PASIVO DEL IMPUESTO ADUANERO.
- 2.3.2. HECHO IMPONIBLE GENERICO.
- 2.3.3. OBJETO DEL IMPUESTO ADUANERO.
- 2.3.4. BASE.
- 2.3.5. MOMENTO DE CAUSACION DEL IMPUESTO ADUANERO.

3. CLASIFICACION DE LAS ADUANAS.

3.1. ADUANA TIPO 1.

3.2. ADUANA TIPO 2.

3.3. ADUANA TIPO 1 Y TIPO 2.- OBJETIVOS.

- 3.3.1. ADUANA TIPO 1 Y TIPO 2.- FUNCIONES.
- 3.3.2. ADUANA TIPO 1 Y TIPO 2.- SEMEJANZAS Y DIFERENCIAS.

3.4. FORMA EN QUE GENERALMENTE OPERA LA ADUANA EN MEXICO

3.5. EL INSTITUTO MEXICANO DE COMERCIO EXTERIOR.

- 3.5.1. COMISIONES AUXILIARES.**
- 3.5.2. COMISION DE COMERCIO EXTERIOR.**
- 3.5.3. COMISION MIXTA PARA LA PROMOCION DE LAS EXPORTACIONES.**

4. EL DESPACHO ADUANERO.

4.1. CONCEPTO.

4.2. EVOLUCION DEL DESPACHO ADUANERO

- 4.2.1. IRREGULARIDADES DETECTADAS EN EL DESPACHO Y COMPORTAMIENTO DEL PERSONAL HACENDARIO.**
- 4.2.2. LA POLICIA FISCAL FEDERAL.**

4.3. DESARROLLO DEL DESPACHO ADUANERO.

- 4.3.1. LAS VARIACIONES DEL DESPACHO.**

4.4. MANEJO, ALMACENAJE Y CUSTODIA DE LAS MERCANCIAS.

4.5. USUARIOS LEGITIMADOS PARA ACTUAR ANTE LA ADUANA

4.6. EL MECANISMO DE SELECCION ALEATORIA.

4.7. EL PRIMER Y SEGUNDO RECONOCIMIENTO.

4.8. PRINCIPALES INFRACCIONES Y SANCIONES EN MATERIA ADUANERA.

- 4.8.1. INICIO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.**

4.9. DESPACHO ADUANERO CONFORME AL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMERICA DEL NORTE.

4.9.1. ESTRATEGIA ECONOMICA DE LA ADMINISTRACION ACTUAL.

4.9.2. LOS SERVICIOS EN EL COMERCIO EXTERIOR.

5. LA CONCESION DEL DESPACHO ADUANERO COMO UNA PROPUESTA DE CAMBIO.

5.1. ACTOS ADMINISTRATIVOS Y CONCEPTO DE CADA UNO DE ESTOS.

5.1.1. NATURALEZA JURIDICA DE LA CONCESION.

5.1.1.1. DIFERENCIAS DE LA CONCESION CON OTRAS FIGURAS ADMINISTRATIVAS.

5.2. ALGUNOS ASPECTOS CONSTITUCIONALES DE LA CONCESION ADMINISTRATIVA.

5.2.1. LOS ELEMENTOS SUBJETIVOS DE LA CONCESION

5.2.2. LOS PRINCIPIOS QUE RIGEN LA CONCESION.

5.3. OBLIGACIONES DEL CONCESIONARIO.

5.4. PROPUESTA DE CAMBIO.

CONCLUSIONES.

BIBLIOGRAFIA.

CAPITULO 1

EL DERECHO ADUANERO.

1. EL DERECHO ADUANERO.

1.1. SEMBLANZA HISTORICA DEL DERECHO ADUANERO.

Remontarnos a los antecedentes históricos del derecho aduanero requiere, sin lugar a duda, abarcar un estudio extenso que necesitaría la realización de varios tomos tocantes a este tema para desarrollarlo, tomando en cuenta esto realizaré un ajustado resumen tratando de abarcar los aspectos más relevantes de esta área.

El sistema fiscal romano ofrece -afirma Sainz de Bujanda- en su larga evolución un importante repertorio de impuestos sobre la circulación y el consumo, destacando, entre otros, los derechos aduaneros (portoria), cuya percepción se remonta a la época de los reyes; fueron recaudados en las fronteras provinciales y más tarde también en las fronteras imperiales. Existieron derechos Ad-Valorem (el 2.5% en la época imperial, según Dessao), y derechos específicos. Las aduanas municipales fueron también frecuentes, pero en la misma Roma sólo funcionaron temporalmente, hasta la época imperial en que fue establecido un Fielato para los géneros alimenticios.¹

A fin de participar de aquella especie de riqueza que el arte y el afán pueden acarrear; y que se cifra en el dinero y en las mercancías, cargaron los emperadores un impuesto separado y personal a los súbditos traficantes - sostiene E. Gibbon - 2.

Entre los ingresos ordinarios más importantes de la Hacienda real en España de la Alta Edad Media, -nos dice Luis G. de Valdeavellano- los más importantes son "los impuestos de origen romano que gravan el tránsito, el tráfico y venta de mercancías, los cuales pueden ser enajenados por el Rey a los Señores".³

"Jean Baptiste Colbert, ministro de finanzas de Luis XIV, de 1661 a 1683, desempeñó un importante papel en estos acontecimientos. Colbert no tenía necesidad de ser un innovador... La solución, destinada a servir a la posición de la Corona en lo fiscal, político y en el intercambio exterior, beneficiando al mismo tiempo a la burguesía, era un capitalismo mercantilista patrocinado por el Estado, "siguiendo el modelo inglés".⁴

1.- Sainz de Bujanda F. "Hacienda y Derecho". Ed. Inst. de Est. Políticos; Madrid 1976. Nota 29 de la Pág. 156-157.

2.- Gibbon, Edward. "Historia de la Decadencia y Ruina del Imperio Romano. Ed. Argentina. 1985. Pág. 125.

3.- Valdeavellano, Luis G. "Historia de España". T.I. Manuales de la Rev. de Occidente. Madrid 1973. Pág. 112 y 113.

4.- Michael E. Tigar, Madelaine R. Levy. "El Derecho y el Ascenso del Capitalismo" Editorial - Siglo XXI. México, 1986. Pág. 17

"Colbert fomentó, con el fin de desarrollar un sistema interno de producción y establecer un comercio de exportación tanto de manufacturas nacionales como de productos elaborados de la explotación colonial de las plantaciones de azúcar y de café, la creación de corporaciones dotadas de privilegio real y de un monopolio garantizado -cosas a cambio de las cuales la Corona percibía un fuerte tributo en alguna rama de actividad. El subsidio real y las innovaciones jurídicas favorables para el nuevo modo de comercio y manufactura se combinaron para estos campos a los financieros y los burgueses ricos"⁵

Gabriel Franco, sostiene "En el Occidente de Europa, se puede afirmar, sin incurrir en exageraciones, que el progreso de las instituciones políticas va acompañado del desplazamiento de las líneas aduaneras de circunscripciones de área restringida a otra de superficie más extensa. Este proceso culmina en el Estado absoluto, que considera como una trayectoria de alta política la suspensión de las aduanas interiores y su sustitución por una línea arancelaria que dibuje el contorno de las fronteras"⁶

Para la Nueva España, Felipe II dicta en Valladolid, el 17 de mayo de 1557 la Ley XXXIX, del Libro VIII, Título XV, a foja 81: "que los arrieros entrados en Puertos con carga, vayan a las Aduanas a registrar y pagar los derechos" ⁷

Por otra parte, la primera aduana de que tenemos razón data de 1615, en el tiempo de la Colonia, pero ya desde 1530 se empezó a cobrar el derecho de "almojarifazgo o diezmo del mar"⁸ por la entrada o salida de todo tipo de mercancías. Al penetrar al estudio de los impuestos aduanales en México, debemos recordar el pasado. Cuando la Nueva España se encontraba subordinada al Gobierno de la Madre Patria, la política de España hacia sus colonias era monopolista.

"Durante la época colonial España, al igual que los demás países conquistadores, cometió graves equivocaciones en la política económica seguida para sus colonias; las tendencias monopolistas se extendieron a todos sus dominios, lo que trajo como consecuencia que limitara el comercio internacional de las mismas, permitiendo únicamente con la metrópoli, es decir, prohibida cualquier importación o exportación que no fuera por la aduana autorizada, que en aquel entonces era el puerto de Veracruz", ⁹ lo que trajo como consecuencia que los pueblos dominados burlaran estos drásticos ordenamientos por medio del contrabando, para comerciar clandestinamente con los otros pueblos.

⁵.- Tigar y Levy. Op. cit. Pág. 220.

⁶.- Franco, Gabriel. "Principios de Hacienda Pública". Ed. de Derecho Financiero. Madrid, 1976. Pág. 507.

⁷.- Recopilación de las Leyes de Indias, Ed. Cultura Hispánica, 1973. Tomo III.

⁸.- Martínez Vera, Rogelio, Sierra J. Carlos.- Historia y Legislación Aduanera. Págs. 5-6 Ediciones del "Boletín Bibliográfico" de la SHCP, México, 1973

⁹.- Martínez Vera.- Op. Cit. Pág. 8-9.

En España fueron los árabes-españoles los que propiciaron el desarrollo de los impuestos aduanales, dándoles el carácter de contribución general. Existía entre otros el impuesto de "Almojarifazgo"¹⁰, que se cobraban a los buques tanto en las Aduanas Marítimas o puertos de España como en sus colonias y una de esas colonias era México, en donde se cobraban dichos impuestos, por la salida y entrada de las mercancías.

Posteriormente este impuesto lo conocemos como el impuesto aduanal, más técnicamente conocido como ARANCEL.

En la quinta partida, título VII, Ley V de las siete partidas elaboradas por Alfonso X, se establece el "Portazgo", impuesto fijado a todas las mercancías que se trajeran a vender o se sacaran del reino, ordenando que si los mercaderes ocultaban algunas cosas de cuantas trajeran o llevarsen, las perderían, esto es, serían confiscadas en favor del Fisco Real.

En la época de la colonia se siguió una política absolutamente proteccionista por parte de España, lo que trajo como consecuencia que los pueblos conquistados buscaran como válvula de escape el contrabando, para poder comerciar con otros pueblos, principalmente con América Latina. "A partir de la Independencia de nuestro país, se ha seguido una política aduanera preponderantemente proteccionista, gravando la importación de mercancías extranjeras con fuertes impuestos aduanales.

Obvio es que se debe en gran parte a las necesidades económicas del país. Pues con ello se trata de proteger a la Industria Nacional y a su vez no debe omitirse que dicho gravamen siempre ha sido una de las principales fuentes de ingresos para el gobierno en los años de 1800-1950"¹¹.

Epoca Independiente:

Al referirnos a los antecedentes relativos al contrabando, debemos hacer mención a que el México independiente recibió un legado de la legislación Española, diversificada, incompleta e inadecuada a la nueva realidad social de nuestro país.

Fue hasta el 31 de enero de 1856 cuando encontramos disposiciones expresas al respecto, las que aparecen en el decreto del Gobierno denominado "Ordenanza General de Aduanas Marítimas y Fronterizas de la República Mexicana"¹²

¹⁰.- Martínez Vera.- Op. Cit. Pág. 10.

¹¹.- Cortés Flores, Sergio.- Instituto Politécnico Nacional. Escuela Superior de Economía. Tesis Profesional: Ventajas de las Tarifas al Comercio Exterior. Pág. 36-39 México. 1979.

¹².- Martínez Vera, Rogelio y Sierra J. Carlos.- Op. Cit. Pág.135-136.

En esta ordenanza se fijan los puertos habilitados para el comercio fijándose los derechos de tonelaje, pilotaje, fano y anclaje. Se establecen exenciones de derechos a efectos extranjeros, generalmente sobre objetos que no se producían en el país y sobre todo las monedas de plata y oro de todas las naciones.

El 4 de junio de 1870 se dictó un "Reglamento de contra resguardo de la frontera del norte que contenía disposiciones más firmes y trataba con mano más enérgica a los responsables del tráfico ilegal de mercancías" ¹³. El 1° de enero de 1872 apareció el Arancel de las Aduanas Marítimas y Fronterizas de los Estados Unidos Mexicanos que guarda gran relación con las disposiciones de la Ordenanza de 1856, pero es más importante debido a que trata ya los casos de contrabando y los fraudes que se seguirán por la vía judicial sustanciándose por los Tribunales Federales.

"Es de suma importancia esta adjudicación a los Tribunales Federales, pues hasta este momento es cuando se señala dónde se debería llevar a cabo un juicio por contrabando. Además, innovación de este arancel de gran trascendencia fue la división de los juicios: En Judiciales y Administrativos" ¹⁴. Otra de las leyes de gran importancia es la del 24 de enero de 1885, denominada Ordenanza General de Aduanas Marítimas, Fronterizas, de Cabotaje y Secciones Aduanales. "Esta ley distinguió los delitos de las faltas y contravenciones y cita por primera vez las definiciones de contrabando y fraude" ¹⁵. El 1° de marzo de 1887 se expide una ley llamada Ordenanza General de Aduanas Marítimas y Fronterizas que vino a modificar a la ordenanza general decretada el 24 de enero de 1885. Esta ley trataba los conceptos de contrabando y de fraude al igual que la ley anterior.

Así mismo destacan por su importancia los derechos relativos al arancel y por establecer juicios civiles y penales, regulándose todo lo relacionado a las infracciones de la ley y a las penas. Se puede considerar a este documento como un nuevo intento para establecer una regulación sobre comercio exterior mas completo.

El 12 de junio de 1891 se dictó la "Ordenanza General de Aduanas Marítimas y Fronterizas de los Estados Unidos Mexicanos", la que estuvo en vigor hasta el año de 1928. En esta Ordenanza se establecieron tres tipos de infracciones a las normas fiscales, que a continuación señalo:

- a).- Delitos. Los que comprendían el contrabando, cohecho, peculado, alteración de documentos oficiales, desobediencia y resistencia de particulares, así como la omisión culpable.

¹³ - Martínez Vera. - Op. Cit. Pág. 151.

¹⁴ - Martínez Vera. - Op. Cit. Pág. 137.

¹⁵ - Martínez Vera. - Op. Cit. Pág. 198.

- b).- Contravenciones. Dentro de las principales estaba la defraudación (sin connivencia con los empleados, suplantando en calidad, cantidad o ambas cosas, mercancías que legalmente manifestadas causarían mayores derechos); omisión de requisitos esenciales en documentos relativos a la importación de mercancías e infracción de los preceptos cuya finalidad era evitar la duda y dar seguridad.
- c).- Faltas. Consistían en la inexactitud en documentos aduanales. "De estas violaciones a los ordenamientos hacendarios sólo los delitos estaban sancionados con pena corporal, además de la sanción administrativa. Las otras dos categorías tenían sanción meramente administrativa, en el caso de la defraudación, se sancionaba con la pérdida de las mercancías y pago doble del impuesto omitido" ¹⁶.

En la época del porfiriato se dicta este ordenamiento general, en forma conjunta con su tarifa y vocabulario anexos. Se define al contrabando como el delito que se comete o intenta cometer al importar o exportar mercancías, aun cuando sean de las que no causan derechos eludiendo la intervención de la autoridad fiscal empleando inclusive la violencia.

El 18 de abril de 1928, se expidió y entró en vigor la Ley Aduanal, por la que se estableció entre otras cosas una nueva tarifa para el cobro de los derechos de importación sustituyendo a la dictada en 1891.

De igual forma la Secretaria de Hacienda hace el proyecto de reformas que proporciona al comercio mayores facilidades para sus operaciones en las aduanas, simplificando los procedimientos y tramites exigidos. La supresión de la certificación y visa de facturas en los consulados, así como la rectificación en las atribuciones de honorarios al personal de aduanas por servicios extraordinarios. Modificación en las facturas comerciales en cuanto a su formato y a su tiempo vigente.

La Ley Aduanal de 1930 fue elaborada con un criterio mas adecuado a las necesidades de la época. Se definen las facultades del Ejecutivo Federal y las funciones de los cónsules mexicanos en el extranjero respecto a mercancías destinadas al territorio nacional.

Es importante señalar que por primera vez se cita a los agentes aduanales como los individuos a quienes el Ejecutivo Federal por conducto de la entonces Dirección General de Aduanas, autoriza mediante la patente respectiva, para ocuparse habitual y profesionalmente y siempre por cuenta ajena en la gestión de las operaciones de que trata la Ley.

¹⁶. - Martínez Vera- Op. Cit. Pág. 215-216.

Se regula el tránsito internacional de mercancías extranjeras por el territorio de la república. Se regula todo lo relativo a los depósitos fiscales de mercancías extranjeras. Se designan con el nombre de depósitos, los establecimientos que tienen por objeto el depósito, conservación y custodia de efectos extranjeros y que están autorizados para expedir documentos de crédito por endoso, destinado a acreditar ya sea el depósito de los efectos o el préstamo hecho con garantía de los mismos, su función relativa a lo aduanal consistente en admitir en depósito sin el previo pago de los impuestos de importación efectos destinados a su consumo en el país o a su reexpedición.

Se establecen las diversas infracciones llamándose infracción: "toda violación a una disposición de la ley o de su reglamento ya sea que se deje de hacer lo que mandan o se haga lo que prohíben".

Comete delito de contrabando: "Toda persona que voluntariamente en detrimento del fisco viole alguna o algunas disposiciones de esta ley relativas a la importación o exportación de cualquiera clase de mercancías o efectos con el propósito de introducir o de sacar los mismo del país sin llenar los requisitos que le la Ley exige".

Se conceptualiza al reconocimiento aduanal como "la operación en la que se identifican las mercancías materia de la operación y que debe practicarse por dos empleados llamados vista y revisor".

Este ordenamiento indudablemente que ofrece algunas ventajas.

1o.- Hay una mas metódica y racional exposición de los capítulos sobre el manejo de mercaderías sujetas al control de las aduanas.

2o.- Se establecen nuevos tráficós como el aéreo.

3o.- Se dan nuevas figuras jurídicas como auxiliares del comercio. Los agentes aduanales sometidos a un régimen de control por parte del Estado.

4o.- Se establecen la intervención de vistas y revisores en los despachos aduanales.

5o.- Se explica en que consiste el reconocimiento aduanal de las mercaderías.

6o.- Es importante la concepción especial que se da sobre algunas infracciones aduaneras, particularmente la que se refiere al contrabando.

La Ley Aduanal expedida el 29 de diciembre de 1935 por el Presidente Lázaro Cárdenas, nos presenta la forma de estructuración de la entonces Dirección

General de Aduanas: en ella se especifica muy claro que para el despacho de las operaciones en las aduanas, su personal estaría integrado de la siguiente forma: Un jefe; un subjefe; planta de vistas; planta de resguardo; planta de almacenista y planta de interventores.

En la exposición de motivos de esa Ley, se manifestó que era necesario reducir su articulado con el objeto de que las autoridades encargadas de aplicarla pudieran hacer con mayor facilidad la operación aduanal, que era un serio obstáculo para los residentes en poblaciones fronterizas extranjeras y nacionales, considerando que la ley aduanal no guarda armonía con otras leyes, íntimamente relacionadas con ella como las de vías generales de comunicación, la de instituciones de crédito y los Códigos Civiles, Penal y Postal y con las prevenciones internacionales en materia postal, había de ser tratado también el tráfico aéreo, así como el depósito de mercancías en las poblaciones mexicanas de la frontera.

Es durante el período de 1935-1936, en que se convierte la entonces Dirección General de Aduanas en una oficina autónoma, y se estructura con la Junta Pericial Calificadora; Oficina de Procedimientos; Oficina de Juicios; Oficina de Administración y lo correspondiente a las aduanas marítimas y fronterizas; y es en el año de 1940 cuando se incorpora la Oficina de Glosa. 17.

"Posteriormente el 31 de diciembre de 1951, se expidió una nueva legislación para aduanas con el nombre de Código Aduanero" 18. Dicho código contenía diecinueve títulos, en donde se hacían múltiples reformas a las anteriores leyes. En sus 727 artículos encontramos abundantes disposiciones y reglas a que se veía sometida toda aquella persona que llevara a cabo trámites de importación o exportación, o que cometiera alguna violación al respecto.

Este código señala cuales eran los objetivos que el Estado pretendía alcanzar, tal como sería el caso de la simplificación de los Sistemas Tributarios, para facilitar a los causantes el cumplimiento de sus obligaciones de importación y exportación de mercancías, como el de reducir el número de trámites y documentos adicionales, disminución de datos exigidos en los pedimentos de importación y exportación, la supresión de la "Relación de Bultos", supresión del informe de los jefes de estación con poblaciones fronterizas, supresión de las "Cartas de Envío", se elimina parcialmente la fiscalización de interventores en tráfico terrestres, simplificación de la instrucción de expedientes que no sean de contrabando.

Se suprimen las franquicias de importación y exportación en beneficio de los particulares, se reducen las cuotas por almacenaje, esto conduce a que haya un congestionamiento de carga ya que el usuario prefiere que su mercancía quede en custodia Fiscal a bajo costo de almacenamiento.

17. - Martínez Vera.- Op. Cit. Pág. 274-293.

18. - Martínez Vera.- Op. Cit. Pág. 294-313

Se establece que las multas tengan como base el monto de los impuestos conforme a la cuota específica que figura en las tarifas de importación y exportación.

Sin embargo todos los esfuerzos anteriores fueron insuficientes para dar solución a los requerimientos aduaneros, por lo que era necesario la creación de una nueva Ley Aduanera que en términos claros, precisos y reducidos fuera comprensible tanto para la autoridad administrativa como a los usuarios. Requiriendo ser expedida y modificada por el Poder Legislativo.

También era necesario la creación de un Reglamento que contuviera normas administrativas, subordinadas a la Ley, y reglamentos internos o instructivos, dirigidos a los órganos oficiales que concurrieran en la prestación correcta de la función aduanera.

Y es con la Ley Aduanera publicada en el D.O.F. el 30 de diciembre de 1981, vigente a partir del 1° de julio de 1982, que se observa la simplificación de todos los trámites de importación y exportación, prueba de ello es la implementación del Sistema de Selección Aleatoria la que conlleva a realizar en forma ágil y oportunas las operaciones de Comercio Exterior, esa Ley aduanera tubo como base la confianza en el contribuyente; hay que recordar que al existir un sin número de trámites a realizar en la aduana, se fomentaba en forma recíproca al burocratismo el contrabando, por lo que con la política de la "Confianza en el Contribuyente" si bien no acaba con estos problemas, si los disminuye en forma muy notable.

Dada la abundancia de normatividad existente, utilizada en forma permanente, fue necesario realizar un ajuste ya fuera para reformar, adicionar o derogar a la Ley Aduanera de 1982, por lo que en la publicación hecha el 15 de diciembre de 1995, se da a conocer la nueva Ley Aduanera, la cual entró en vigor el 1° de abril de 1996, abrogando de esta forma a la de 1982; dentro de las principales modificaciones están:

- Se crea un artículo que concentra las definiciones más usuales de la Ley.
- Se amplía la obligación de proporcionar instalaciones aduaneras a las terminales ferroviarias, estableciéndose a su vez que dichas instalaciones deben ser aprobadas previamente por la autoridad aduanera.
- Se otorga valor probatorio de originales a los archivos electrónicos formados con documentos capturados en scanner.

- Se establece la obligación a las líneas aéreas, cualquiera que sea el tipo de vuelo de informar a la autoridad de los pasajeros que transporten, así como de informar cuando se transporten mercancías explosivas o armas de fuego.
- Quedan excluidas de aplicar la Ley Aduanera, las naves dedicadas a servicios oficiales de la Federación.
- Se precisa que la obligación de informar la transportación de dinero a la entrada al país, debe hacerse ante la autoridad aduanera y no ante la aduana.
- Se elimina el procedimiento de tránsito simplificado a que deben sujetarse quienes efectúen transbordos de mercancías de comercio exterior de una aeronave a otra cuando las mercancías no hubieran sido sometidas al despacho aduanero.
- Se define los conceptos de recintos fiscales y fiscalizados, atribuyendo naturaleza de recintos fiscales, en los casos que sean operados por la propia autoridad y de recintos fiscalizados cuando lo sea por particulares.
- Se otorga la opción de construir espacios exprofeso para el reconocimiento aduanero de las mercancías para que sean utilizadas por varios almacenes dentro de la misma aduana. El cómputo de los plazos para el almacenamiento gratuito se iniciará al día siguiente a aquel en el que queden depositadas.
- Se amplía el plazo de almacenamiento gratuito, para el caso de mercancías de importación para tráfico marítimo a 5 días.
- Se considera que el pago que hacen los particulares a las empresas que prestan servicios de procesamiento electrónico de datos y que es acreditado contra el pago del derecho de trámite aduanero, incluye el impuesto al valor agregado.
- Se elimina la obligación de utilizar uniformes a quienes presten servicios dentro de las aduanas y se obliga a utilizar gafetes o distintivos a quienes ingresen a los recintos fiscales o fiscalizados, la anterior disposición obligaba a quienes permanecían no a quienes ingresaran.
- Los requisitos para el despacho a domicilio, pasan de ser materia de reglas de carácter general a ser materia de Reglamento.
- Será obligación de los sujetos relacionados con la transportación de las mercancías, no solo recibir la visita de inspección de las autoridades en los lugares en los que se encuentre la nave o aeronave, sino llevarlas a los lugares que la autoridad designe.

- Se elimina las obligaciones de manifestar los bultos faltantes y sobrantes.
- En materia de procedimientos de importación o exportación por la vía postal se cambia el sujeto obligado de correo a Servicio Postal Mexicano. La valoración y la clasificación de mercancías deben hacerse por conducto de agente o apoderado aduanal. No será necesaria la utilización de pedimento, quedando a cargo del propio Servicio Postal la elaboración de los documentos aduaneros necesarios para el régimen correspondiente.
- Se adecua el término de las zonas total o parcialmente desgravadas, de conformidad con los Decretos de transición al régimen comercial general del país publicados en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1995. Por lo anterior en cada uno de los supuestos en los que la Ley anterior mencionaba Zona Libre, ahora encontramos el concepto de Región Fronteriza.
- En materia de obligaciones en los recintos fiscalizados, se adiciona la relativa de que solo procedan la entrega de las mercancías por ellos almacenadas, previa la presentación del pedimento en el que conste el cumplimiento de las obligaciones de pago, estableciéndose además la obligación de proporcionar la información de las mercancías que han causado abandono.
- En cuanto al abandono de mercancías se reduce el plazo de 15 a 3 días, tratándose de mercancías peligrosas, perecederas o animales vivos. En los supuestos de embargo o venta, el plazo de 2 meses se computa a partir de que se le notifique al interesado la resolución correspondiente.
- La notificación del abandono de mercancías, podrá hacerse además de personalmente, por correo certificado con acuse de recibo. En materia de cómputo de plazos de abandono se computa a partir del día siguiente a aquel en que ingresen, esto es en congruencia con las disposiciones que en materia de cómputo de plazos contiene el C.F.F.
- Se reduce de 10 a 3 días el plazo para que la autoridad pueda proceder a la venta de mercancías perecederas o animales vivos que se encuentren en depósito en recintos fiscales.
- Se adicionan como sujetos del despacho aduanero los poseedores o tenedores de mercancías que entren o salgan del país.
- Cambio en el concepto de restricciones y regulaciones no arancelarias por el de regulaciones y restricciones no arancelarias. Se elimina la obligación de

asentar en el pedimento los datos relativos al régimen aduanero y la determinación de contribuciones.

- Para el caso de aduanas marítimas se adiciona la obligación de anexar un certificado de peso y volumen emitido por una empresa autorizada, cuando la mercancía a importar se trate de graneles cuando así lo establezca el Reglamento de la Ley. Se permite anexar en lugar de la factura, cualquier documento que exprese el valor comercial de las mercancías.
- Se otorga la facilidad administrativa a la industria maquiladora de exportación, consistente en la posibilidad de importar mercancías con la sola presentación de la factura y elaborar un solo pedimento que consolide las operaciones efectuadas mediante este procedimiento, ampliándola además a cualquier sujeto en el caso de exportaciones y a empresas PITEX.
- En cuanto a la reexpedición de mercancías de zonas desgravadas total o parcialmente al resto del territorio nacional, se obliga que la factura que se acompañe cumpla con los requisitos del artículo 29-A del C.F.F., asimismo, se precisa que las regulaciones y restricciones no arancelarias que se deben cumplir a la reexpedición, son las aplicables al resto del país.
- Con respecto al procedimiento del despacho aduanero de las mercancías, se precisa que las mercancías deben presentarse, junto con el pedimento, ante el módulo de selección aleatoria.
- Se elimina el párrafo que impedía que la autoridad revisara la documentación aduanera en los casos en los que el resultado del aleatorio fuera desaduanamiento libre, mientras las mercancías se encontraran todavía en la aduana.
- Se dispone que la retención de las mercancías, en los casos en los que no se hubiere exhibido la garantía por precios estimados, procederá hasta el momento en el que se exhiba dicha garantía, procediendo la autoridad a hacer entrega de las mercancías al momento de que se reciba el documento en el que conste siempre que no exista otra causa distinta para el embargo precautorio.
- El dictamen aduanero únicamente será obligatorio en los casos que se detecten irregularidades.
- La consulta arancelaria, sufre modificaciones substanciales, que facilitarán el acceso a este procedimiento aportando certidumbre a los importadores, de entre los cuales está la de que no es necesario que se presente junto con el pedimento, por otra parte en cuanto a las contribuciones y cuotas compensatorias deberán pagarse la tasa superior, procediendo en caso de

resolución favorable a solicitar la devolución o compensación de las cantidades pagadas en exceso.

- Además podrá presentarse consulta aún y cuando las mercancías se encuentren sujetas a regulaciones y restricciones no arancelarias. No será necesario que las fracciones entre las que tenga duda sean de una misma partida.
- Por lo que se refiere a la resolución de las consultas de clasificación arancelaria se determina la existencia de un consejo de clasificación arancelaria en cuyos dictámenes puede apoyarse la autoridad para emitir la resolución correspondiente.
- Se mantiene la figura de positiva ficta es decir, que habiendo transcurrido el plazo de 4 meses, de no dictar la autoridad resolución se considera, que la clasificación arancelaria declarada en el pedimento fue la correcta.
- En lo relativo a las importaciones de pasajeros, se determina que el tope máximo que puede importar sin la necesidad de utilizar agente aduanal será determinado por el Reglamento.
- Respecto de bultos faltantes o sobrantes, desaparece la obligación que tenían los transportistas de pagar las contribuciones correspondientes a los mismos.
- Se adiciona la responsabilidad solidaria de los almacenes generales de depósito, en aquellos casos en los que habiendo expedido la carta de cupo la mercancía no llegue dentro del plazo de vigencia de ésta y no se informe a la autoridad de tal circunstancia.
- Se concentran en un sólo artículo las responsabilidades de los agentes aduanales respecto de los trámites que efectúen, por ejemplo la correcta clasificación arancelaria.
- En cuanto a la excepción de responsabilidad por la determinación del valor en aduana, se adiciona la obligación de conservar, en su caso, el documento en el que conste la garantía por precios estimados.
- Se elimina la disposición que permitía considerar como nuevas las mercancías reexpedidas, para efectos de regulaciones y restricciones no arancelarias, cuando hubieran sido inicialmente importadas en ese estado a la franja o región fronteriza.
- En materia de obligaciones de los importadores se reúnen también en un sólo artículo algunas que se encontraban dispersas en la Ley, como lo es el obtener los medios de prueba necesarios para comprobar el origen y

procedencia de las mercancías, en materia de valor en aduana se obliga a los importadores a obtener y conservar los medios de prueba necesarios para demostrar que, en su determinación se ajustó a las disposiciones legales. Así mismo se les obliga a encontrarse inscritos en Padrón de Importadores.

- En el tema de regímenes aduaneros, destaca el régimen de tránsito, tanto interno como internacional, el agente o apoderado aduanal compartirá la responsabilidad con el transportista.
- Las marinas turísticas y casas rodantes considerados en regímenes aduaneros autónomos a partir de la entrada en vigor de la nueva Ley Aduanera, serán considerados dentro de las modalidades de régimen de importación temporal.
- Con respecto al recurso de revocación este pasa a ser optativo antes de acudir a el Tribunal Fiscal de la Federación y no así obligatorio como lo contemplaba la anterior Ley.
- Con respecto a las infracciones y sanciones, se eliminan las multas fijas que son sustentadas por porcentajes mínimos y máximos sobre el valor de las mercancías.
- Se autoriza la figura de apoderado aduanal para:

- 1) Almacenes de depósito;
- 2) Organismos subsidiarios y maquiladoras pertenecientes a una misma corporación;
- 3) Asociaciones, cámaras de comercio e industria y confederaciones que las agrupen.

Por otra parte, "la investigación y los antecedentes históricos de las aduanas, su importancia, control y registro que llevan a cabo del comercio exterior, son creadas dentro de un marco jurídico y establecidas por el Ejecutivo Federal, para proteger al país y a su economía" ¹⁹. Es por esto que se viene dando una legislación al respecto, desde las ordenanzas hasta la ley aduanera vigente.

¹⁹.- Caballero, Gloria, Rabasa, Emilio O.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 89, fracción XIII. Pág. 173 178 adición al artículo 131 y una reforma al artículo 49. (Decreto del 30 de diciembre de 1960) México, 1982.

1.1.1. SISTEMA ARMONIZADO DE ASIGNACION Y CODIFICACION DE MERCANCIAS.

MARCO HISTORICO

Entre 1953 y 1908 se celebraron varios congresos económicos internacionales, con la finalidad de preparar y elaborar una nomenclatura de carácter internacional; en 1853 se celebró el primero de los congresos, otorgando facilidades hacia una nomenclatura arancelaria internacional, como prerequisite para una nomenclatura estadística a nivel internacional. El referido congreso sostuvo que en virtud de que las nomenclaturas estadísticas utilizadas por la mayoría de las naciones eran similares a sus tarifas arancelarias, por lo que cualquier cambio en una traían en forma directa cambios en la otra.

En 1889 se llevó a cabo en Washington la primer conferencia internacional de Estados Americanos, en esta se recomendó la adopción de una nomenclatura común que designará a las mercancías o productos en un orden alfabético, en los mismos término equivalentes de los idiomas inglés, portugués y español.

1.1.2. CONVENIO DE BRUSELAS

En Bruselas el 31 de diciembre de 1913, se firmó por veintinueve países la primer nomenclatura uniforme misma que fue adoptada y aprobada en la segunda conferencia internacional sobre estadística comercial.

Dicha nomenclatura consistía en 186 artículos distribuidos en los siguientes 5 grupos:

- 1.- Animales vivos
- 2.- Alimentos y bebidas
- 3.- Materias primas o simplemente preparadas
- 4.- Productos manufacturados
- 5.- Oro y plata.

Sirviendo como base para la primera recopilación de estadística comercial por la oficina internacional de estadística comercial en 1922. Utilizándose también para propósitos arancelarios por unas 30 naciones.

En mayo de 1927 la idea de una estructura común para las tarifas aduaneras se expuso en una recomendación hecha por la Conferencia Económica mundial que estuvo bajo los auspicios de la Liga de las Naciones (antecesora de lo que hoy es la ONU) en donde un Comité de expertos elaboró el proyecto de nomenclatura aduanera, completándose finalmente la primer versión en el año de 1931, siendo revisada en 1937, esta nomenclatura que se llegó a conocer incluso como la nomenclatura de Ginebra se integraba de la siguiente forma :

991 Partidas

86 Capítulos

21 Secciones

En adición a las partidas principales o básicas numeradas en forma consecutiva del 9 al 991, tenía partidas secundarias y en algunos casos terciarias y a veces cuaternarias. Las partidas principales eran obligatorias, pero los países eran libres ya sea de reducir el número de sus partidas agrupando algunas de ellas o de crear nuevas extensiones además de las que ya existían. Dicha nomenclatura de Ginebra no tuvo la suficiente influencia para producir una verdadera normalización de las nomenclaturas aduaneras, es decir para ser considerada como base fundamental para las posteriores nomenclaturas aduaneras.

La necesidad de una reconstrucción económica y el deseo de obtener una libertad de comercio mayor, caracterizó el período de la posguerra, pero indirectamente creó dicha circunstancia condiciones favorables para la normalización de las tarifas aduaneras siendo necesaria nuevamente el crear una nomenclatura que fuera común que fuera reconocida a nivel internacional.

En 1949 se elaboró un proyecto preliminar que contenía partidas y subpartidas que se incorporó al convenio de Bruselas del 15 de diciembre de 1959, respecto de la nomenclatura para la clasificación de las mercancías en tarifas aduaneras. Dicho convenio fue conocido en un principio como Nomenclatura Arancelaria de Bruselas (NAB), fue considerado para firma al mismo tiempo que el Convenio que establecía el Consejo de Cooperación Aduanera y el Convenio sobre valoración de mercancías para fines aduaneros.

Después de ser modificado en algunos puntos de carácter técnico la Nomenclatura Arancelaria de Bruselas (NAB) se convirtió en la Nomenclatura del Consejo de Cooperación Aduanera (CCA), es decir en el antecedente inmediato del Sistema armonizado.

En junio de 1983 se aprobó la Convención Internacional del Sistema Armonizado así como su Anexo (es decir su nomenclatura).

1.1.3. CONSEJO DE COOPERACION ADUANERA

El Consejo de Cooperación Aduanera es un órgano intergubernamental que atiende los problemas de nomenclatura aduanera en el comercio.

En México el 20 de diciembre de 1987 se dio a conocer que el gobierno mexicano había firmado los Convenios del Consejo de Cooperación Aduanera (CCA), mismo que tiene su sede en Bruselas, Bélgica, y cuenta con 99 países miembros por lo que nuestro país puede participar en las decisiones referentes a la clasificación internacional de mercancías así como contar con el apoyo del referido Consejo, en la modernización del sistema aduanero de su tarifa.

En México se optó por una codificación alfanumérica, esta misma nomenclatura fue utilizada como base de sus tarifas de importación y exportación hasta 1988.

1.1.4. ORIGEN DEL SISTEMA ARMONIZADO

Desde tiempos remotos el hombre se ha preocupado por conocer y controlar el paso de aquellas mercancías que cruzan y pasan las fronteras de los países, ya sea con la finalidad de aplicarles impuestos o peajes, en su caso otorgarles protección a los productos locales así como fomentar el desarrollo de nuevas industrias, considerando medidas a efecto de impedir la entrada al territorio de su país de mercancías que sean lesivas a los intereses productivos.

La orientación de carácter fiscalista que inicialmente tenían las aduanas fue siendo en forma gradual superada con el desarrollo de las sociedades industrializadas, en la que cada vez es más importante conocer el nivel desde el punto de vista cuantitativo del comercio, incluso cuando no se apliquen derechos o no exista posibilidad de distorsión en el mercado.

Por lo anterior ya sea en un primer término con fines fiscalistas o proteccionistas o incluso con fines estadísticos es necesario de proceder a una sistematización de la identificación de las mercancías tomando en consideración sus propias características tecnológicas conforme a principio y criterios que aseguren a nivel comercial y legal una agrupación uniforme.

En virtud de los avances tecnológicos, de los avances técnicos y científicos realizados conforme al desarrollo industrial de nuestros tiempos, paralelamente con los cambios y transformaciones en las preferencias de consumo que afectan y repercuten en la estructura del comercio mundial, sobresalen principalmente dos factores que han influido en los esfuerzos para atender la necesidad de que cada país contenga una estructura y sistema de clasificación de mercancías a saber :

- 1.- El llevar a cabo una aplicación más justa de los impuestos de importación o exportación, y
- 2.- El cumplir con información de carácter estadístico más detallada referente a los intercambios comerciales a nivel regional o internacional.

Sin riesgo a la exageración podríamos afirmar que el éxito de cualquier política comercial de un Estado se rige en proporción directa con la perfecta clasificación fundada por supuesto en una clasificación exacta que conlleve la perfecta identificación de la naturaleza de las mercancías.

Con el vertiginoso avance del comercio internacional se transformaron gradualmente en forma radical los obstáculos creados a causa de la diversidad de tarifas aduaneras nacionales, fundadas en criterios distintos e incluso algunas veces opuestos entre sí. La forma a través de la cual se fueron integrando tales criterios fue a través de integraciones regionales fundadas en una nomenclatura común diseñada para facilitar las operaciones, empezaron a tener obstáculos en lo referente al orden y disposición interna en la que se agrupaban los productos (mercancías), así como el afrontar una denominación y definición común de los artículos e incluso crear y adecuar los principio fundamentales de clasificación.

Por lo anterior era necesario contar con una nomenclatura aduanera que otorgara seguridad principalmente en los siguientes puntos :

- 1.- El llevar a cabo una clasificación sistemática de todas las mercancías materia del comercio internacional
- 2.- El crear una clasificación internacional que sea uniforme de tales mercancías sobre una base congruente con las tarifas de todos los países que adoptaran dicha nomenclatura.
- 3.- Adoptar un lenguaje común que fuera aceptado a nivel internacional, con una terminología que no fuera complicada tanto a nivel técnico como a nivel del público en general.
- 4.- El simplificar las operaciones efectuadas entre importadores y exportadores, transportistas y personal de las aduanas.
- 5.- Aplicación e interpretación correcta de los acuerdos bilaterales o multilaterales de carácter aduanal.
- 6.- Datos uniformes a nivel mundial en la interpretación, y designación de productos a efecto de facilitar el análisis y comprobación de estadísticas surgidos dentro del contexto del comercio internacional.

1.1.5. ESTRUCTURA DEL SISTEMA ARMONIZADO.

El Sistema Armonizado se encuentra estructurado en 22 secciones en la primer columna tiene cuatro pares de dígitos, mismo que corresponden a :

-- -- -- --

CAPITULO	PARTIDA	SUBPARTIDA	FRACCION
----------	---------	------------	----------

Antes de proceder a la clasificación de una mercancía es indispensable contestar las siguientes preguntas:

- 1.- ¿Que es ?
- 2.- ¿De que material esta compuesta ?
- 3.- ¿Como funciona?
- 4.- ¿Existe físicamente ?
- 5.- ¿En que y para que se usa ?
- 6.- ¿Cuales son sus características físicas?
- 7.- ¿Es posible analizarla físicamente ?
- 8.- ¿Cual es su estado al momento de su importación?
- 9.- ¿Es posible identificar la mercancía?

La unidad de cantidad es la que corresponde a la identificación unitaria de la mercancía y cuyo uso es obligatorio en los trámites de importación de las mercancías.

Uno de los objetivos por los cuales fue creado el Sistema armonizado es para la designación y codificación de las mercancías a través de la nomenclatura.

La nomenclatura consiste en una lista sistemática de mercancías transportables, incluso cuando tales mercancías no se encuentren consideradas realmente dentro del comercio internacional, lista que resulta para fines arancelarios.

La estructura de la nomenclatura se basa una serie de partidas, las cuales se representan mediante un Código de cuatro cifras, subdivididas en subpartidas de seis cifras.

Además de la nomenclatura el referido Sistema Armonizado se encuentra constituido por publicaciones de carácter complementario y destinadas a facilitar, principalmente su aplicación, y asegurar su interpretación uniforme, tales publicaciones son:

- A) Las notas explicativas del Sistema Armonizado.
- B) Una correlación entre el Sistema Armonizado y la Nomenclatura.
- C) Una correlación entre el Sistema Armonizado y la Nomenclatura de tipo estadístico.
- D) Un compendio de criterios de clasificación.
- E) Lista descriptiva (Diccionario Enciclopédico de mercancías).

El Sistema Armonizado es una nomenclatura polivalente, compuesta de subpartidas, y sus códigos numéricos correspondientes, notas de sección de capítulo y de subpartida, así como seis Reglas Generales interpretativas.

Aun cuando el Sistema fue diseñado fundamentalmente para servir de base a las tarifas arancelarias de importación en México se aplica también a la exportación a través de la Tarifa de la Ley del Impuesto General de Exportación.

En el sistema armonizado las partidas con sus respectivas subpartidas se encuentran dispuestas en 96 Capítulos los cuales se encuentran agrupados en 22 secciones.

Podría entenderse que las mercancías están agrupadas en el orden de grado de su manufactura, por ejemplo materias primas, productos no trabajados, semiterminados, terminados. Así los animales vivos se encuentran comprendidos en el Capítulo 1, existiendo una progresión dentro de los Capítulos, por lo que por ejemplo los cueros de animales se encuentran en el Capítulo 41.

Los primeros 24 Capítulos (correspondientes a las secciones I a la IV) tratan sobre productos de la agricultura en el sentido más amplio.

Los Capítulos del 1 al 5 (correspondiente a la sección I), comprenden animales vivos y productos del reino animal (carnes, pescados, productos lácteos, huevos, miel, otros productos comestibles y productos no comestibles).

El Capítulo 15 comprende aceites y grasas.

los Capítulos 16 al 24 comprende las bebidas, licores, vinagre y tabaco junto con productos de la industria alimenticia considerados en Capítulos anteriores.

Los Capítulos 25, 26, y 27 juntos constituyen la sección V la cual comprende a productos minerales.

Los capítulos 30 al 38 comprende algunos productos de la industria química.

Uno de los grupos particularmente importantes se encuentran considerados dentro de la sección VII, contenidos dentro del capítulo 39 es decir, comprende a plásticos y artículos de plásticos. Etc.

El sistema armonizado constituye 5019 grupos mismos que están identificados por una clave de seis cifras.

Lo anterior se puede explicar de la siguiente manera:

Si quisiéramos clasificar las carnes y despojos comestibles, sería de la siguiente manera:

La partida -----02.06
 cubre -----Despojos comestibles de animales de las especies bovina,
 porcina, ovina caprina, caballar, asnal, o mular frescos,
 refrigerados y congelados.

Así a nivel subpartida a través de la agrupación de los datos de las subpartidas

-----02.06.30
 cubre-----Despojos comestibles de la especie porcina, frescos o
 refrigerados.

De la agrupación de los datos de las subpartidas:

-----02.06.41
 cubre-----Hígados de la especie porcina, frescos, o congelados.

1.1.6. LEY DEL IMPUESTO GENERAL DE IMPORTACION Y LEY DEL IMPUESTO GENERAL DE EXPORTACION.

La Ley del Impuesto General de Importación es el instrumento legal que señala el impuesto al comercio exterior para la importación de mercancías denominado comúnmente Ad-valorem.

En la Ley del Impuesto General de Importación el impuesto general de importación se causa de acuerdo al porcentaje correspondiente a cada producto incluido o considerado dentro de la Tarifa contenida en el artículo 1º de la Ley del Impuesto General de Importación.

ESTRUCTURA.

- 1.- El capítulo: Se identifica por los primeros dos dígitos ordenados en forma progresiva del 01 al 97.
- 2.- Las partidas quedan constituidas por dos cifras que corresponden al capítulo, seguidas del tercer y cuarto dígitos de la Codificación.
- 3.- Las subpartidas se caracterizan por adicionar a las de la partida un quinto y sexto dígitos (pudiendo ser de primer o segundo nivel, distinguiéndose con uno o dos guiones respectivamente).
- 4.- Las fracciones arancelarias en la Tarifa, se identifican adicionando al código de las subpartidas un séptimo y octavo dígitos cuya numeración va del 01 al 98, sin embargo, en el caso de que las mercancías no se encuentren determinadas en las fracciones anteriores y corresponden al campo de la subpartida correspondiente se utilizara en ese caso la fracción 99

NIVELES ARANCELARIOS.

A su vez la codificación de las fracciones arancelarias contenidas dentro de la Tarifa de la ley del impuesto general de importación se compone de la siguiente manera :

ARTÍCULO 1º

NIVEL INTERNACIONAL

Secciones
 Nota de Sección
 Capítulos
 Nota de Capítulos
 Subcapítulos
 Partidas
 Subpartidas (de primero y segundo nivel)
 Nota de Subpartida.

NIVEL NACIONAL

Fracción arancelaria
 Notas Nacionales

ARTICULO 2º

NIVEL INTERNACIONAL

Reglas generales de la 1 a la 6a.

NIVEL NACIONAL

Reglas complementarias de la 1ª a la 10ª

El artículo 1º de la Ley del Impuesto General de Importación contiene la Tarifa del impuesto, la cual se encuentra integrada de la siguiente forma:

1) Código del Sistema Armonizado	2) Descripción de la mercancía	3) Unidad de calidad	4) Porcentaje Ad-valorem
fracción arancelaria	objeto	cbza, kg	%

Se denomina ad-valorem, porque la cuota o tasa del impuesto es un porcentaje sobre la base de referencia.

El artículo 2º. de la ley contiene las reglas generales y complementarias para la aplicación de la misma (tarifa), refiriéndolas al modo correcto de clasificar la metodología de la codificación, las unidades de medida empleables, las abreviaturas relativas a países y organismos internacionales, así como la definición de mercancías que por su naturaleza no sean gravables.

El artículo 3º. de la ley, establece que las regulaciones y restricciones no arancelarias a la importación de mercancías deberán identificarse en términos de la fracción arancelaria y la nomenclatura que les corresponda conforme a la tarifa.

En el caso de las reglas complementarias, estas son determinadas por cada país y para el caso de México son 10.

LEY DEL IMPUESTO GENERAL DE EXPORTACION.

La Ley del Impuesto General de Exportación, está determinada de manera semejante a la de importación, y la podemos definir como el instrumento legal que señala el impuesto al comercio exterior para la exportación de mercancías denominado comúnmente ad-valorem, así como las reglas para la aplicación de la Tarifa.

Y al igual que la Ley del Impuesto General de importación se compone de la siguiente manera :

ARTÍCULO 1º

ARTICULO 2º

ARTICULO 3º

NIVEL INTERNACIONAL

Secciones
 Nota de Sección
 Capítulos
 Nota de Capítulos
 Subcapítulos
 Partidas
 Subpartidas de 1º y 2º nivel
 Nota de Subpartida.

NIVEL INTERNACIONAL
 Reglas generales de la 1 a la 6a.

NIVEL NACIONAL
 Fracción arancelaria

NIVEL NACIONAL
 Reglas complementarias de la 1ª a la 8ª

NIVEL NACIONAL
 SECOFI, fijará o modificará los precios oficiales de las mercancías de exportación, base para la aplicación del impuesto.

En la exportación la mayor parte de la codificación está integrada por seis dígitos, que es el mínimo aceptado internacionalmente. Esto lo diferencia de la codificación en importación que en todos los casos utiliza ocho dígitos. Este aspecto está contemplado en México en la regla complementaria 2ª.

Podemos concentrar el origen del sistema armonizado de la siguiente manera:

a) Razón de ser:

1.- identificar y controlar el paso de las mercancías en las fronteras

2.- conocer el aspecto cuantitativo y cualitativo del comercio entre las naciones.

b) Fines:

1.- llevar a cabo una clasificación sistemática de todas las mercancías materia del Comercio Internacional.

2.- Una clasificación arancelaria uniforme a nivel internacional sobre una base congruente

c) Congresos mas importantes:

1.- en 1853 primer congreso internacional

2.- 1889 primer conferencia de estados americanos en la que se recomienda el adoptar una nomenclatura de carácter común.

3.- Protección a la industria nacional (Local)

4.- Para una aplicación mas justa de los impuestos que se causan con motivo de la importación o exportación de las mercancías.

5.- Contar con la información detallada de carácter estadístico respecto del intercambio comercial a nivel regional o internacional

3.- Una clasificación arancelaria uniforme a nivel internacional con un lenguaje común, sencillo en dos niveles: técnico y público.

4.- Simplificar las operaciones aduaneras en la importación y exportación de mercancías.

5.- aplicación e interpretación exacta de los tratados celebrados a nivel internacional en materia aduanera

6.- Información uniforme a nivel mundial para la interpretación, clasificación y designación de mercancías materia de comercio.

3.- 1913 se firma en Bruselas la primera nomenclatura uniforme

4.- 1931 se elabora el primer proyecto de nomenclatura aduanera

5.- 1937 se revisa la nomenclatura de 1931 y se le conoce como "La Nomenclatura de Ginebra"

6.- 1949 se elabora un proyecto preliminar que contiene partidas y subpartidas

7.- 1959 se celebra el convenio de Bruselas conocido internacionalmente como NAB

8.- 1983 se aprueba la convención internacional del Sistema Armonizado, así como su anexo

1.1.7. BREVE RESEÑA DE LA PARTICIPACION DE MEXICO EN EL CONTEXTO DEL COMERCIO EXTERIOR.

A) MEXICO Y EL ACUERDO GENERAL DE ARANCELES ADUANEROS Y DE COMERCIO "GATT".

El GATT fue:

- Un acuerdo de comercio entre los países miembros o Partes Contratantes.

- Un conjunto de normas para facilitar el comercio internacional.
- Un foro de negociaciones comerciales para reducir o eliminar barreras arancelarias (impuestos) y no arancelarias (licencias y cuotas).
- Un mecanismo para resolver diferencias comerciales entre países miembros.

El Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y de Comercio "GATT", fue creado por 23 países el 30 de octubre de 1947 en Ginebra, Suiza y entro en vigor el 1º de enero de 1948, como instancia creada por países a fin de alcanzar los siguientes objetivos:

- 1) Promover el comercio internacional.
- 2) Establecer normas de carácter general que rijan los intercambios.
- 3) Promover mecanismos para la solución de diferencias.

Principios generales del GATT:²⁰

Nación más favorecida.- Se refiere a que los beneficios arancelarios y no arancelarios que se otorguen a un país miembro deben también otorgarse a todos los demás.

Trato no discriminatorio.- Significa que las mercancías importadas deben recibir el mismo trato que las nacionales frente a leyes y prácticas comerciales del país importador.

Consolidación arancelaria.- Son los aranceles convenidos ante el GATT por los países miembros. Los aranceles así "consolidados" quedan incorporados en una lista de concesiones que cada país se compromete a no aumentar.

Protección arancelaria.- Cuando un país requiera proteger a su industria nacional, el GATT indica que esta protección se otorgue a través de aranceles y no a través de otras medidas comerciales como cuotas y permisos, salvo en circunstancias excepcionales.

Eliminación de restricciones cuantitativas.- Están prohibidas las cuotas y licencias de importación. Sin embargo, en productos agropecuarios, textiles y otros productos de interés para los países en desarrollo, existen ciertas restricciones.

Algunos países mantienen restricciones cuantitativas que fueron permitidas en el momento de su ingreso al GATT en virtud de que dichas medidas estaban previstas en sus legislaciones con anterioridad a su adhesión al GATT.

Solución de diferencias.- Cuando cualquier país estime que otro anula o pone en peligro sus derechos comerciales, puede acudir al GATT. Primero, se

²⁰.- Estos principios pasaron a formar parte de la OMC al entrar en vigor dicha Organización.

recomienda el diálogo, a través de consultas bilaterales, y si no hay arreglo, un panel examina el caso y hace recomendaciones. Si el país infractor no aplica las recomendaciones, el país perjudicado puede solicitar al GATT autorización para adoptar medidas de represalia. Estas medidas sólo podrán aplicarse si existe consenso de los países miembros.

Salvaguardias.- Cualquier país puede proteger temporalmente a sus productores nacionales de un aumento repentino de importaciones, incrementando los aranceles consolidados o con cuotas. Estas medidas se aplican a todos los países miembros del GATT.

Acuerdos comerciales regionales.- El GATT permite la integración entre las economías de los países miembros en cualquiera de sus dos modalidades: unión aduanera o zona de libre comercio. Estas integraciones no deben imponer obstáculos a los intercambios comerciales con el resto del mundo y son una excepción al principio de la nación más favorecida.

Son los 123 países que, hasta mayo de 1994, formaban el GATT y que constituyeron el órgano supremo. Se reúnen una vez al año a nivel de altos funcionarios.

Al entrar en vigor la Organización Mundial de Comercio "OMC" las partes contratantes se denominaron Países Miembros.

El Consejo de Representantes del GATT estaba formado por los representantes permanentes de todos los países miembros; normalmente estos delegados tienen el rango de embajador. Atiende asuntos urgentes y trámites. Se reúnen una vez al mes. En la OMC el Consejo se denomina Consejo General y se reúne según proceda.

Los Comités tratan asuntos específicos y administran los códigos. Trabajan permanentemente.

En el GATT los grupos de trabajo Ad-hoc, consideraban las solicitudes de adhesión o examinaban acuerdos de libre comercio. Actualmente en la OMC, las decisiones sobre la adhesión de nuevos miembros las adopta la Conferencia Ministerial.

Los Grupos Especiales o Paneles, examinan las controversias comerciales entre países miembros; tienen una vida limitada al asunto que los convoca; informan de sus conclusiones a las Partes Contratantes y se disuelven.

Los códigos del conducta del GATT son:

1.- Licencias de importación.

- 2.- Normas Técnicas.
- 3.- Dumping y Derechos Antidumping.
- 4.- Valoración Aduanera.
- 5.- Subsidios e Impuestos Compensatorios.
- 6.- Compras Gubernamentales.

Los códigos reglamentan, complementan y amplían las normas del GATT. Son obligatorios para los países que los firman. Su objetivo es reducir o eliminar las barreras arancelarias al intercambio de mercancías, o someterlas a una disciplina más eficaz.

México es país signatario de los siguientes Códigos:

1) Antidumping (Acuerdo Relativo a la Aplicación del artículo VI del Acuerdo)

Establece que un producto es objeto de Dumping, cuando su precio de exportación es menor que el precio comparable, en el curso de operaciones normales, del producto similar destinado al consumo en el mercado nacional del país exportador. Debe comprobarse la prueba de daño a la producción nacional.

2) Licencias de importación (Acuerdos sobre procedimientos para el trámite de licencias de importación)

Establece que las reglas a que se sometan los procedimientos de trámite de licencias de importación se aplicarán de manera neutral. Los requisitos para su obtención, así como las listas de productos, deben publicarse por el Gobierno.

Los procedimientos establecidos en este Código se aplican desde que entró en operación el sistema de permisos previos de importación. Los requisitos así como las listas de las fracciones sujetas a este requisito se publican en el Diario Oficial de la Federación.

3) Código de normas (Obstáculos Técnicos al Comercio).

Como aspectos principales pueden mencionarse: que los reglamentos técnicos y las normas no se elaboren, adopten o apliquen con el fin de crear obstáculos al comercio internacional. Asimismo, la definición de dichos reglamentos de las normas debe realizarse en función de las propiedades evidenciadas de los productos.

En la Legislación mexicana las normas se regulan de acuerdo a la Ley de Normalización y Metrología, que establece los productos sujetos a normas mexicanas obligatorias y no obligatorias.

4) Valoración Aduanera (Acuerdo Relativo a la Aplicación del artículo VII del Acuerdo General).

Se establece que el valor en aduana de las mercancías importadas es el de transacción, que constituye el precio realmente pagado o por pagar por las mercancías, cuando éstas se venden para su exportación al país de importación.

5) México participó en el Código de Subvenciones e Impuestos Compensatorios como observador.

Asimismo, el GATT constituyó un foro de negociación comercial multilateral, mediante la organización de las llamadas "Rondas".

Se organizaron ocho rondas de negociaciones para abordar problemas específicos del comercio internacional.

NOMBRE	LUGAR	PERIODO
Ginebra	Ginebra, Suiza	1947
Annecy	Annecy, Francia	1949
Torquay	Torquay, Inglaterra	1951
Ginebra	Ginebra, Suiza	1955-1956
Dillon	Ginebra, Suiza	1960-1961
Kennedy	Ginebra, Suiza	1964-1967
Tokio	Ginebra, Suiza	1973-1979
Uruguay	Ginebra, Suiza	1986-1993

En las primeras siete rondas, se concluyeron acuerdos relativos a: reducciones arancelarias, eliminación de algunas barreras no arancelarias, disposiciones sobre prácticas desleales y normas técnicas.

Debido a la importancia de temas como la propiedad intelectual, los servicios y las regulaciones a la inversión, al igual que ciertas áreas tradicionales cuyo comercio no había estado sujeto a reglas generales, como es el caso de textiles y agricultura, en 1986 se inició la Ronda Uruguay con la participación de 108 países.

Durante el período 1976-1985, México participó en el GATT en calidad de observador. Por primera vez en 1979 se elaboró un proyecto de adhesión a dicho organismo, el cual no se concretó por considerarse, en ese momento, que la

industria nacional no se encontraba preparada para competir en los mercados internacionales.

En 1986, como parte de la nueva estrategia de comercio exterior y en función de los avances alcanzados en materia de apertura comercial, México suscribió el Acuerdo General, en calidad de parte contratante.

B) MEXICO Y LA RONDA DE URUGUAY

La Ronda de URUGUAY, en la que México también participó tuvo como objetivos:

1) Contener las presiones proteccionistas y avanzar en el proceso de apertura multilateral para facilitar un adecuado acceso a los mercados.

2) Reforzar la disciplina en las áreas tradicionales del comercio internacional para evitar, por una parte, prácticas desleales de comercio y, por otra, que el combate de esas prácticas no se convierta en instrumento de proteccionismo disfrazado.

3) Extender las disposiciones del GATT a nuevas áreas del comercio internacional, como son la propiedad intelectual y los servicios.

4) Asegurar disciplina del GATT en áreas como agricultura, textil y otras cuyo comercio, hasta ahora, no se rige abiertamente por las disposiciones generales que se aplican a otros bienes.

Concluyó el 15 de abril de 1994 en Marruecos, donde 125 países firmaron el Acta Final que comprende 28 acuerdos, que entraron en vigor el 1º de enero de 1995.

En el marco de las negociaciones multilaterales de la Ronda Uruguay, se celebraron tres reuniones ministeriales plenarias:

- La de Punta del Este en 1986
- Montreal, Canadá en diciembre de 1988.
- Bruselas; Bélgica en diciembre de 1990.

Los 10 resultados más importantes de la Ronda Uruguay fueron:

- 1) **Acceso a mercados de bienes.**- Los países participantes reducirán 40 por ciento, en promedio, sus aranceles vigentes. México mantiene sus aranceles vigentes.

- 2) **Textiles y vestido.-** Las restricciones al comercio de textiles incluidas en el llamado Acuerdo Multifibras se eliminarán gradualmente en un plazo de 10 años.
- 3) **Agricultura.-** Se redujeron los subsidios internos y de exportación que distorsionaban el comercio mundial. En el caso de México los apoyos que establece PROCAMPO están excluidos de este compromiso. Las medidas sanitarias y fitosanitarias están sujetas a estándares internacionales y evidencias científicas para que no sean obstáculos al comercio.
- 4) **Medidas contra el comercio desleal.-** Se fortalecen disciplinas contra el Dumping, los subsidios y las medidas compensatorias para evitar que éstas se utilicen con fines proteccionistas.
- 5) **Salvaguardias.-** Son las medidas temporales que puede aplicar un país para proteger, en caso de peligro, a su industria nacional. Para cortar abusos en la aplicación de estas medidas, se establecen disciplinas transparentes, no discriminatorias y de duración limitada.
- 6) **Normas técnicas.-** Se refuerzan las normas técnicas y procedimientos de certificación para que no sean obstáculos injustificados al comercio.
- 7) **Servicios.-** Se constituye por primera vez el Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (GATS) como marco normativo para el comercio de servicios que permitirá la eliminación progresiva de barreras actuales.
- 8) **Propiedad intelectual.-** Se estipulan medidas para protección de los derechos de patentes, marcas, autores, circuitos integrados, secretos comerciales, denominaciones de origen y dibujos industriales para evitar la piratería y fomentar la innovación tecnológica.
- 9) **Solución de controversias.-** Se establecen mecanismos más ágiles y automáticos para la solución de controversias comerciales, que evitarán la imposición de medidas unilaterales.
- 10) **Organización Mundial de Comercio.-** Por iniciativa de México, Canadá y la Unión Europea, se creó un nuevo organismo que regulará el comercio internacional en sustitución del GATT.

La Organización Mundial de Comercio (OMC) es el marco institucional de comercio mundial, así como administrador de los acuerdos e instituciones creadas en la Ronda Uruguay.

El GATT desapareció, a partir del 1º de enero de 1995 para dar vida a la OMC, la cual tiene como objetivo incrementar la producción y el intercambio de

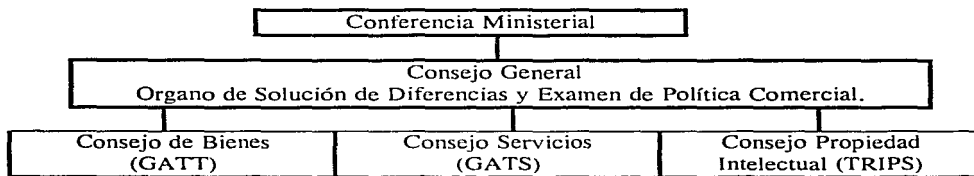
bienes y servicios, lo cual permitirá aumentar el empleo y el ingreso. Esto se logrará con base en la reducción de los aranceles y barreras comerciales y la eliminación del trato discriminatorio en el comercio mundial.

Los principales órganos de la OMC son:

Conferencia Ministerial.- está integrada por todos los miembros, con una reunión mínima cada dos años, facultada para tomar decisiones sobre todo los asuntos relacionados con los Acuerdos Comerciales Multilaterales que resultaron de la Ronda Uruguay.

Consejo General.- Supervisará el funcionamiento de la OMC, sus Acuerdos y las Decisiones Ministeriales. Tendrá a su cargo las funciones del Organismo de Solución de Diferencias y del Organismo de Examen de las Políticas Comerciales. Cuenta con tres órganos subsidiarios bajo su orientación y con cuatro Acuerdos Comerciales Plurilaterales.

ESTRUCTURA DE LA OMC.



C) MEXICO Y LA ASOCIACION LATINOAMERICANA DE INTEGRACION (ALADI).

PAISES PARTICIPANTES.

ARGENTINA
BRASIL
BOLIVIA
CHILE
COLOMBIA
VENEZUELA

ECUADOR
MEXICO
PARAGUAY
PERU
URUGUAY

Al amparo de los Acuerdos Bilaterales o Multilaterales, los países miembros se conceden rebajas arancelarias porcentuales sobre sus impuestos de importación, basadas ya sea en la negociación de sus tarifas o mediante listas de productos.

La Asociación Latinoamericana de Integración se crea por el Tratado de Montevideo, el 12 de agosto de 1980, como sucesora de la ALALC (Asociación de Libre Comercio).

Los objetivos que persigue son:

1) Lograr una integración aduanera regional, que fomente el crecimiento de los flujos comerciales entre los países signatarios.

2) Coadyuvar a la integración de América Latina.

Tipos de Acuerdos:

1) Acuerdos de Alcance Parcial.

- Bilaterales.
- No sectoriales.
- No son extensivos.

A la fecha, México ha suscrito seis acuerdos, con los siguientes países:

Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Paraguay, Venezuela.

2) Acuerdos Parciales de Carácter Comercial.

- Bilaterales o multilaterales.
- Sectoriales.
- Extensivos a países de menor desarrollo dentro de ALADI (Bolivia, Ecuador, y Paraguay).

3) Acuerdos de Complementación Económica.

- Bilaterales.
- No Sectoriales.
- No son extensivos.

México ha firmado Acuerdos con Argentina, Chile, Perú, Uruguay. Destacando el Acuerdo de México-Chile, que prevé nuevos mecanismos de desgravación gradual.

4) Acuerdos de Alcance Regional.

- A todos los países.
- No sectoriales.

Los países miembros de ALADI negociaron su tarifa de importación, otorgándose rebajas arancelarias diferenciales, de conformidad al grado de desarrollo de los países dentro de dicha asociación.

La apertura de mercados constituyen acuerdos regionales mediante los cuales los miembros de ALADI otorgan exención de impuestos de importación a favor de Bolivia, Ecuador y Paraguay, con base a listados de productos otorgados por cada integrante.

Por último señalaremos que México ha negociado bilateralmente siete Acuerdos comerciales fuera de ALADI (extensivos en forma automática a los países de menor desarrollo económico), con los países siguientes:

Costa Rica, Cuba, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Salvador.

D) MEXICO ANTE EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO. BREVE RESEÑA.

El 17 de diciembre de 1992, el primer Ministro de Canadá, Brian Mulroney en Ottawa, el Presidente de México, Carlos Salinas de Gortari en la Ciudad de México y el Presidente de los Estados Unidos George Bush en Washington, D.C., firmaron el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que entro en vigor el 1º de enero de 1994.

Los objetivos del Tratado son: Eliminar barreras al comercio exterior; promover condiciones para una competencia justa; incrementar las oportunidades de inversión; proporcionar protección adecuada a los derechos de propiedad intelectual; establecer procedimientos efectivos para la aplicación del Tratado y la solución de controversias; así como fomentar la cooperación trilateral, regional y multilateral.

El tratado al prever la eliminación de todas las tasas arancelarias sobre los bienes que sean originarios de México, Canadá y Estados Unidos, en el transcurso de un periodo de transición, y para determinar cuales bienes son susceptibles de recibir trato arancelario preferencial diseño para ello las reglas de origen.

Las disposiciones sobre reglas de origen contenidas en el Tratado están formuladas para:

- Asegurar que las ventajas del TLC se otorguen solo a bienes producidos en la región de América del Norte y no a bienes que se elaboren total o en su mayor parte en otros países.

- Establecer reglas claras y obtener resultados previsibles; y

- Recurrir los obstáculos administrativos para los exportadores, importadores y productores que realicen actividades comerciales en el marco del Tratado.

Podemos afirmar que las generalidades de las reglas de origen son: disponer que los bienes de consideraran originarios de la región cuando se produzcan en su totalidad en los países de América del Norte. Los bienes que contengan materiales que no provengan de la zona también se consideraran originarios, siempre y cuando los materiales ajenos a la región sean transformados en cualquier país socio del TLC. Dicha transformación deberá ser suficiente para modificar su clasificación arancelaria a las disposiciones del Tratado. En algunos casos, además de satisfacer el requisito de clasificación arancelaria, los bienes deberán incorporar un porcentaje específico de contenido regional.

Ahora con el propósito de asegurar que solo se otorgue trato arancelario preferencial a los bienes que cumplan con las reglas de origen, y de que los importadores, exportadores y productores de los tres países obtengan certidumbre y simplificación administrativa el TLC incluye disposiciones aduaneras que establecen:

- Reglamentos uniformes que aseguran la aplicación, administración e interpretación congruente de las reglas de origen;

- Un certificado de origen uniforme, así como requisitos de certificación y procedimientos a seguir por los importadores y exportadores que reclamen trato arancelario preferencial;

- Requisitos comunes para la contabilidad de dichos bienes:

- Reglas, tanto para importadores y exportadores como para las autoridades aduaneras, sobre la verificación de origen de los bienes;

- Resoluciones previas sobre el origen de los bienes emitidos por las autoridad aduanera del país al que vayan a importarse.

- Que el país importador otorgue a los importadores en su territorio y a los exportadores y productores de otro país del TLC, substancialmente los mismos

derechos que los otorgados para solicitar la revisión e impugnar las determinaciones de origen y las resoluciones previas;

- Un grupo de trabajo trilateral que se ocupara de modificaciones ulteriores a las reglas de origen y a los reglamentos uniformes; y

- Plazos específicos para la pronta solución de controversias entre los países signatarios, en torno a reglas de origen.

El capítulo de Procedimientos aduanales del TLC, describe los procedimientos que deberán seguir los particulares a fin de certificar que los productos cumplen con las reglas de origen, así como aquellos que deben seguir las autoridades aduaneras para verificar el origen manifestado. Cabe aclarar que se diseñaron reglas de origen específicas para cada uno de los productos contenidos en nuestra Tarifa del Impuesto General de Importación, así como requisitos especiales contenido esto en el capítulo del TLC correspondiente a reglas de origen.

El capítulo de Procedimiento Aduanales también contempla disposiciones relativas a la emisión de dictámenes anticipados por la autoridad aduanera del país importador a los importadores, exportadores y productores que deseen saber la aplicación o interpretación de disposiciones del TLC relativas al origen de los bienes, aplicadas a caso concretos.

Asimismo se contemplan los medios de defensa con que cuentan los particulares en contra de las resoluciones emitidas por el país importador. Finalmente, los mecanismos de cooperación y consulta en materia aduanera y de reglas de origen que se llevaran a cabo entre los tres países, así como un mecanismo de solución de controversias entre las partes.

A continuación mencionaremos las principales generalidades de los conceptos contenidos en el capítulo de procedimiento aduanales.

I.- CERTIFICACION DE ORIGEN

El certificado de origen será el mismo en los tres países de la región, el cual deberá ser llenado en el idioma del país importador. Deberá contener la información necesaria relacionada con el producto que se exporta y que permita determinar si el bien es originario, como la relativa a su clasificación arancelaria, descripción del bien, precio pactado, valor en aduana, etc.

El certificado podrá amparar una sola importación exportación del bien que se trate, o varias importaciones/exportaciones de bienes idénticos que se vayan a realizar en un periodo determinado. mismo que no podrá exceder de un año. Dicho certificado tendrá validez por un periodo de 4 años a partir de la fecha de su firma.

El exportador del bien es el responsable de la emisión del Certificado de Origen, mismo que puede estar basado en su propio conocimiento del bien o en otro Certificado expedido por el productor del bien.

El exportador deberá proporcionar el certificado de origen al importador que solicite trato arancelario preferencial y deberá proporcionar una copia cuando lo solicite su autoridad aduanera. Dicho documento lo deberá conservar un plazo mínimo de 5 años.

En importaciones comerciales o no comerciales cuyo valor no exceda del que para tales efectos establezca el Reglamento de la Ley Aduanera, (Art. 50 Ley Aduanera), no se requerirá el Certificado de Origen, siendo que en las no comerciales la certificación podrá hacerse en la factura comercial si así lo requiere el país importador.

II. VERIFICADOR DE ORIGEN

La autoridad aduanera del país importado podrá verificar si los bienes que hubiesen importado a su territorio califican como originarios. Tal verificación podrá efectuarse mediante cuestionarios escritos dirigidos a los exportadores o a los productores en el país exportador, o bien mediante visitas de verificación a las instalaciones de los mismos, a fin de revisar los libros y registros contables o sus instalaciones, en donde se lleve a cabo la producción del bien.

Antes de efectuar una visita de verificación, la aduana del país importador deberá notificar por escrito su intención de llevarla a cabo tanto al exportador o productor del bien, como a la autoridad aduanera del país exportador, por lo menos con 30 días de anticipación. La visita no podrá realizarse sin el consentimiento por escrito del exportador o del productor del bien. Si no se otorga su consentimiento, el país importador podrá negar el trato arancelario preferencial al bien que habría sido objeto de la visita.

La verificación del cumplimiento de los requisitos de contenido de valor regional, se deberá hacer de conformidad con los principios de Contabilidad Generalmente Aceptados que se apliquen en el territorio del país exportador. De esta manera los productores de un país no tendrán que ajustarse a sistemas de contabilidad distintos para poder aplicar las reglas de origen y obtener trato preferencial.

La parte que lleve a cabo la verificación, proporcionara al exportador o productor del bien sujeto a la verificación una resolución escrita en la que se determine si el bien califica como originaria, la cual deberá incluir las conclusiones de hecho y el fundamento jurídico para llegar a esa determinación. Dicha resolución podrá ser recurrible ante la propia autoridad que la emitió o ante los tribunales Federales del país importador.

III. DICTAMENES ANTICIPADOS

Son resoluciones emitidas por las autoridades aduaneras del país importador, con anterioridad a la importación de bienes a su territorio, por las que la autoridad determina, a solicitud de un importador en su territorio o de un exportador o productor en territorio de otra de las partes, la aplicación de determinadas disciplinas contenidas en el TLC a casos concretos, principalmente en materia de:

- Cambio de clasificación arancelaria.
- Valor de contenido regional, ya sea conforme al método de valor de transacción o al método de costo neto.
- Valoración en aduanas.
- Asignación de costos para calcular el costo neto de un bien o el valor de un material, conforme a los métodos de asignación establecidos en las Reglamentaciones uniformes.
- Origen de los bienes.
- Trato preferencial a bienes reimportados después de haber sido reparados o alterados exportados para reparación.
- Mercado de país de origen
- Y otros.

El principal objetivo de este tipo de resoluciones es el de dar certidumbre tanto de los importadores de bienes como de los exportadores y productores de los mismos respecto a sus transacciones comerciales internacionales, al conocer de antemano el criterio que seguirá la autoridad del país importador respecto de determinada transacción así como su interpretación de la determinación de origen al bien específico.

La utilización de esta disciplina podrá de ser también de gran conveniencia para el exportador o productor de bienes originarios ya que podrá basarse en el dictamen obtenido para mostrar a la autoridad, en caso de una verificación, el cumplimiento de las reglas de origen respecto de sus productos. La autoridad únicamente podrá poner en duda la determinación de origen si los hechos o circunstancias planteados al momento de solicitar el dictamen anticipado, no son las verdaderamente existentes.

La autoridad aduanera se compromete también a explicar de manera completa al solicitante las razones del dictamen anticipado cuando este sea desfavorable para el.

IV. REVISION E IMPUGNACION DE RESOLUCIONES DE DETERMINACION DE ORIGEN Y DE DICTAMENES ANTICIPADOS.

Cada una de las Partes se comprometió a otorgar substancialmente los mismo derechos de revisión, e impugnación que otorga a los importadores en su territorio, respecto de resoluciones de determinación de origen y de dictámenes anticipados que dicte su autoridad aduanera.

Además de los procedimientos de defensa generales dispuestos en el capitulo 18 del Tratado, que son de Gobierno a Gobierno, nuestros productores y exportadores tendrán derechos de revisión e impugnación en el extranjero de por lo menos un nivel de revisión administrativa, independiente del funcionario o dependencia responsable de la resolución sujeta a revisión.

V. REGLAMENTOS UNIFORMES

Como el Capitulo de reglas de origen contiene disposiciones de gran detalle técnico que pueden resultar, en ocasiones, altamente complejas; por ello se acordó elaborar conjuntamente por los tres países la interpretación de estas disposiciones, lo que será de gran utilidad para los particulares que comercien en la región y que busquen obtener las preferencias arancelarias que otorgara este Tratado.

A la fecha de entrada en vigor del Tratado, los tres países deberán aplicar las reglamentaciones uniformes referentes a la interpretación, aplicación y administración de reglas de origen, de todas las disposiciones del capitulo de procedimientos aduaneros y de otros asuntos relacionados.

VI. COOPERACION

Uno de los objetivos de este Tratado es facilitar y ampliar no solo las relaciones comerciales entre los particulares sino las relaciones entre las autoridades aduaneras de los tres países. En este sentido, se estableció un compromiso de las partes de notificarse mutuamente las resoluciones o determinaciones de origen tomadas, y de ser posible, aquellas que estén en vías de elaborarse o aplicarse, así como aquellas relacionadas con clasificación arancelaria, valoración o asignación de costos que pudieran afectar la determinación de origen de un bien.

Los tres países cooperan también en la aplicación de sus leyes y regulaciones en materia aduanera relacionadas con este Tratado, debiendo informar a las otras Partes sobre cualquier medida que establezca o modifique

significativamente una política administrativa que pudiera afectar futuras resoluciones de determinación de origen o de requisitos de marcado de país de origen.

Del mismo modo, las autoridades aduaneras cooperan en la prevención del transbordo ilícito de textiles y prendas de vestir sujetos a restricciones cuantitativas provenientes de países de fuera de la región. También cooperaran en el intercambio de estadísticas sobre importación y exportación de bienes, y de información de archivo o envío de la documentación relativa a aduanas.

VII. CONSULTAS

A pesar del detalle y cuidado con el que se llevaron a cabo las negociaciones de reglas de origen, definiendo reglas específicas para cada producto y estableciendo parámetros de aplicación general, es imposible prever desde ahora todos los cambios tecnológicos en los procesos productivos de los bienes que pudieran presentarse en el futuro. Ello necesariamente llevara a los tres países a revisar y en su caso modificar periódicamente las reglas de origen establecidas en el TLC.

De esta manera, se establece un sistema periódico de consultas en materia de reglas de origen y de procedimientos aduanales, a través del establecimiento de un Grupo de Trabajo sobre reglas de origen y de un Subgrupo de Aduanas.

El Grupo de Trabajo sobre Reglas de Origen, integrado por representantes de los tres países, tendrá como principal objetivo vigilar la efectiva aplicación y administración de cualquier asunto relacionado con las reglas de origen y los procedimientos aduaneros, así como el de procurar acuerdos a petición de alguna de las partes, sobre cualquier propuesta de modificación o adición relacionada con estos temas, mismo que deberán someter a la Comisión de Libre Comercio si es que requiere la Modificación al Tratado.

El Subgrupo de Aduanas se establecerá por el Grupo de Trabajo sobre reglas de origen, al cual deberá reportar periódicamente y notificar los acuerdos tomados en asuntos principalmente de clasificación arancelaria y valoración aduanera relacionados con resoluciones de determinaciones de origen; procedimientos y criterios equivalentes para la solicitud, aprobación, modificación, revocación y aplicación de los dictámenes anticipados, así como la revisión de los certificados de origen.

VIII. PROCEDIMIENTOS DE SOLUCION DE CONTROVERSIAS

En el Tratado se establece un mecanismo general de solución de controversias ante la Comisión de Libre Comercio, integrada por representantes de los tres países. Dado que el tema de reglas de origen y de procedimientos aduanales

es sumamente técnico, se acordó la posibilidad de que en caso de alguna diferencia entre las partes en estas materias, tanto el grupo de Trabajo de reglas de origen como el Subgrupo de Aduanas, pudieran conocer previamente sobre el conflicto.

Esto en virtud de que tales grupos estarán compuestos por personal técnico en las materias en cuestión. Así como por los funcionarios públicos encargados de la Administración de los mismos en los tres países.

Las partes podrán optar por presentar el asunto ante cualquiera de los dos grupos, dependiendo del asunto de que se trate, siendo que el Subgrupo de Aduanas tendrá 60 días para resolver el problema, y en caso de no llegar a un acuerdo turnara el asunto al Grupo de Trabajo de Reglas de Origen, quien a su vez contara con 30 días para resolver. En caso de que no se llegara a un acuerdo, el asunto deberá enviarse a la Comisión de Libre Comercio para su resolución final, pudiendo esta evitar la etapa de consultas y entrar a la segunda etapa de buenos oficios, conciliación y mediación, siendo que de no resolverse se turnara a los paneles para su resolución final.

Esto fue a grandes rasgos lo concerniente a la materia aduanera del TLC.

Consideramos que el Tratado nos imponer retos importantes a todos. Significa que los productores, los comerciantes, los trabajadores y quienes ofrecen servicios tendrán que esforzarse mas para competir eficazmente, ofrecer artículos de calidad y de buen precio, y aprender a adaptarse, porque nos mediremos con los mejores del área. Y los servidores publico tendrán la obligación de apegarse a las disposiciones y lineamientos del tratado con la obligación de hacer ágiles las operaciones de comercio exterior, sin perder su control fiscal, aplicando la mayor simplificación administrativa que sea posible.

1.1.8. CONCEPTO DE DERECHO ADUANERO.

Para obtener el concepto del Derecho Aduanero es necesario señalar algunas definiciones que autores extranjeros y nacionales han realizado sobre este punto.

Pedro Fernández Lalanne define el Derecho Aduanero como "las normas legales y reglamentarias que determinan el régimen fiscal al cual deben someterse los importadores, exportadores, agentes marítimos, despachantes de aduanas y, en general, quienes realicen operaciones con mercaderías a través de las fronteras de la República, por las vías marítimas, aéreas, terrestres y postales".²¹

²¹. - Fernández Lalanne Pedro.- Derecho Aduanero, Edición Roque de Palma, Buenos Aires 1966, Vol. I. Págs. 73 y 74

Carlos A. Ferro y José J. L. Di Fiori, opinaron que el Derecho Aduanero constituye " una rama del derecho tributario fiscal".²². Cabe señalar que, en la posterior obra de estos autores, a los cuales se sumó la colaboración de Jorge L. Di Fiori, no se reproduce tal afirmación.²³ Por su parte, en también posterior obra de Carlos A. Ferro se considera el Derecho Aduanero como " una rama del Derecho Administrativo".²⁴

Ariosto D. González manifiesta que el Derecho Aduanero "es un conjunto de normas jurídicas que se distingue del Derecho fiscal en algunas teorías y soluciones que afectan a la legislación de fondo y a los presupuestos procesales." ²⁵

Fernando Muñoz García señala que el Derecho Aduanero es "aquella parte del Derecho Objetivo que expone los principios y normas referentes a la organización aduanera en general y el establecimiento de unos territorios especiales, en particular, denominados territorios aduaneros, que no tienen por que coincidir con el territorio político de los Estados, y que regula la entrada, salida, permanencia y tránsito de las cosas por dichos territorios, así como las relaciones jurídicas, que surgen en torno a dichas cosas entre el ente publico (normalmente el Estado) titular de la soberanía (imperium) sobre ese territorio y los particulares que ostentan la propiedad, posesión, el simple control o cualquier otra forma de dominio privado (dominium) sobre las cosas que entran, salen o permanecen en el territorio sobre el que se ejerce esa soberanía".²⁶

Por otra parte con la finalidad de reunir los elementos suficientes para la definición de Derecho Aduanero, considero conveniente mencionar la definición utilizada por el Consejo de Cooperación Aduanera del término "Legislación Aduanera". toda vez que éste aunado a los conceptos ya antes mencionados contribuirán a recabar los elementos que conforman el contenido tradicional del Derecho Aduanero, el cual es definido como el "Conjunto de disposiciones legislativas y reglamentarias concernientes a la importación y a la exportación de mercaderías cuya aplicación esta expresamente encomendada a la aduana y otras normas eventualmente establecidas por ella en virtud de los poderes que le han sido conferidos por la ley. La legislación aduanera comprende, en general, disposiciones sobre:

- la estructura y la organización de las administraciones de aduanas, sus atribuciones, prerrogativas y responsabilidades, así como los derechos y las obligaciones de los usuarios.

²²- Carlos A. Ferro y José J. L. Di Fiori.- Legislación Aduanera y Régimen Procesal.- Edición Ormeba, Buenos Aires, 1966. Vol. I, Pág. 11.

²³- Carlos A. Ferro, José J.L. Di Fiori y Jorge L. Di Fiori: Ley de Aduana y sus normas complementarias Ed. Depalma, Buenos Aires, 1977. Pág. 1.

²⁴- Carlos A. Ferro.- Nuevos Regímenes Aduaneros. Ed. Depalma, Buenos Aires 1979, Pág. 34.

²⁵- González Ariosto D.- Tratado de Derecho Aduanero Uruguayo. Edición Biblioteca de publicaciones oficiales de la facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de la República de Montevideo, 1962 Tomo I, Pág. 41.

²⁶- Fernando Muñoz García.- Introducción al Derecho Aduanero; Edición Promotora de Publicaciones. S.A. Madrid 1975 Pág. 2.

- los diversos regímenes aduaneros, así como las condiciones y formalidades relativas a su aplicación.

- los elementos relacionados con la aplicación de los derechos e impuestos a la importación y a la exportación.

- la naturaleza y las consecuencias jurídicas de las infracciones aduaneras.

- las diversas vías de recurso."

El Derecho Aduanero queda delineado así como un conjunto de normas atinentes a la importación y exportación de mercaderías, cuya aplicación se encomienda a la Aduana, para lo cual se regula su estructura y sus funciones, se determinan los regímenes a los cuales pueden someterse las mercaderías que se importan o exportan y se establecen diversas normas referidas a los tributos aduaneros, a los ilícitos aduaneros y a los procedimientos y recursos ante las aduanas.

El contenido del Derecho Aduanero, según este organismo internacional, también puede verse reflejado en una de sus obras más importantes, la Convención para la simplificación y la armonización de los regímenes aduaneros, elaborada en 1983 (denominada usualmente Convención de Kyoto), en cuyos treinta y un anexos se contemplan las instituciones y regímenes aduaneros.

Por todo lo antes expuesto es necesario definir en el concepto de Derecho Aduanero los siguientes aspectos:

- a) Que es un conjunto de normas jurídicas;
- b) Que regulan la entrada o salida al territorio de un país de bienes o mercancías;
- c) Que tiene su origen en el movimiento de entrada y salida de bienes o mercancías,
- d) Que el movimiento de entrada y salida es la base del Comercio Exterior; y
- e) Que corresponde a las personas que introducen o extraen los bienes o mercancías cumplir con su disposiciones normativas.

Con la unión de estas características comunes el Doctor Máximo Carbajal formula la siguiente definición de Derecho Aduanero: "El Derecho Aduanero es 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 de un país, 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".²⁷

Al analizar el porque de esta definición señala:

1. *Conjunto de normas jurídicas* Todo derecho, como dice el maestro Eduardo García Maynez "en sentido objetivo, es un conjunto de normas. Trátese de preceptos imperativos-atributivos, es decir, de reglas que, además de imponer derechos concede facultades". En consecuencia el conjunto de normas jurídicas aduaneras son los mandatos y disposiciones de orden general y abstractos, concretos y singulares, que fijan los límites de la conducta, concilian intereses, evitan conflictos e imponen sanciones a quienes violan las disposiciones.

2. *Ente Administrativo.* El ente a que se hace referencia es la Aduana.

3.- *Actividades o funciones del Estado relacionadas con el comercio exterior de mercancías que entren o salgan en sus diferentes regímenes al o del territorio de un país.*

Estas actividades o funciones serán: La Económica, la Social, la Fiscal, las de Vigilancia, las de Cooperación, las cuales analizaremos en un punto posterior a este capítulo.

4. *Regulación de los medios y tráficos en que se conduzcan, y las personas que intervienen en cualquier fase de la actividad o que violen disposiciones jurídicas.* Los medios a los que se hace alusión son los diversos sistemas de transportación que son utilizados para trasladar mercancías y personas que entren o salgan del territorio nacional, quienes deberán de cumplir con las normas aduaneras en la parte que les sea aplicable. Respecto a los tráficos son: el marítimo, terrestre, aéreo, postal, fluvial y otros medios de conducción; los cuales tienen cada uno de ellos una regulación dentro del conjunto de Normas del Derecho Aduanero. Las personas que intervienen en la actividad son los importadores y exportadores; llamados también destinatarios o remitentes respectivamente; consignatarios, agentes aduanales, responsables solidarios y conductores de los diversos medios de transporte. Por último, a quienes violen o incumplan las disposiciones legales en virtud del poder coercitivo del Derecho, se les aplicarán las sanciones correspondientes.²⁸

²⁷.- Carbajal Contreras Máximo.- Derecho Aduanero; Tercera Edición; Ed. Porrúa, S.A. México 1988. Pág. 4

²⁸.- Máximo Carbajal.- Op. Cit. Pág. 7-8

Por último en atención a este punto, cabe mencionar que se supone aplicable esta definición no solo para nuestro país.

1.1.9. EXISTENCIA DE PROHIBICIONES A LA IMPORTACION Y A LA EXPORTACION.

Desde que se tiene noticia, los pueblos y naciones procuraron impedir la extracción de su territorio de bienes que consideraron necesarios para su culto o supervivencia, entre los que se destacan los destinados a su alimentación (v.gr., cereales, ganado) y a su seguridad (v.gr., metales, armas, caballos).

De ahí que aún en las civilizaciones más antiguas podamos comprobar la existencia de prohibiciones a la exportación.

En Egipto, según cuenta Aristóteles, el sátrapa Cleómenes de Alejandría dispuso la prohibición de exportar trigo para hacer frente a la escasez de alimentos.

En Roma, entre las distintas disposiciones que rigieron en la materia, pueden recordarse las constituciones de los emperadores Valentiniano y Graciano, en las cuales se establecían prohibiciones a la exportación de diversos productos como trigo, sal, aceite, vino, así como de corazas, cascos, arcos, y otras armas, el hierro y la piedra de afilar.

En la Edad Media, en la Europa continental, durante el régimen feudal hubieron prohibiciones a la exportación establecidas por los señores con el objeto de asegurar la alimentación o garantizar la defensa de sus feudos.

En España, Alfonso VIII inició una política proteccionista que lo llevó a prohibir la salida del reino del oro y la plata, de caballos, y de ganado, productos alimenticios, siervos musulmanes, armas y otros bienes, las que se denominaron más tarde "cosa vedadas", en atención a que no podían exportarse.

Los Fueros de Vizcaya prevén prohibiciones de exportación para ciertos productos como pan, carne, y pescado por razones de abastecimiento.

En cuanto a las prohibiciones a la importación, aunque originariamente no debieron ser frecuentes, puede señalarse su existencia ya en las civilizaciones más antiguas, como la impuesta en el siglo V, A.C. por una ley de la Isla de Thasos en el norte del Mar Egeo, que prohibía la importación de vinos extranjeros a las zonas costeras de Tracia sometidas a la jurisdicción de Thasos.

Posteriormente, como consecuencia de las nuevas ideas en materia política económica, las prohibiciones tanto a la importación como a la exportación,

proliferaron. Cabe recordar la política instrumentada por Colbert para hacer frente a la competencia de Holanda e Inglaterra.

1.2. CONFIGURACION DE UNA INSTITUCION ESPECIALIZADA: LA ADUANA. (CONCEPTO)

Ya fuera para asegurar la observancia de las prohibiciones a la exportación y a la importación, ya fuera para hacer efectiva la percepción de los tributos que gravaban la entrada y salida de mercaderías del territorio, en los distintos pueblos y naciones debió recurrirse a una organización más o menos compleja, integrada por numerosas personas que conformaron un servicio aduanero, administrativo o privado, de mayor o menor entidad.

Esta organización se fue modelando, desarrollando y perfeccionando al tenor de las exigencias que le imponían el cabal cumplimiento de las funciones encomendadas. Así se configuró la institución que hoy denominamos "Aduana".

Resulta pertinente recordar aquí que la mayoría de los investigadores que han profundizado sobre este tema coinciden en afirmar que su origen es arábigo. Unos autores manifiestan que proviene de la Palabra "Divanum" que significa: "La casa donde se recogen los derechos"; de allí empezó a llamársele "Divana", luego "Duana" y por último "Aduana".²⁹

Otros del termino "Aduana" que quiere decir: "Libro de Cuentas" donde se anota el ingreso y la salida de las mercaderías de determinados territorios o jurisdicciones. Se pone así de manifiesto esta función de registrar, verificar o controlar lo que entra y lo que sale, que precisamente habrá de caracterizar a la "aduanas" como oficina, local o establecimiento, es decir como "institución".

Existen otros estudiosos que la hacen provenir del griego, "Soxa" que significa "Recaudación". Unos pocos del Italiano "Duxana" o sea: "El derecho de entrada pagado por las mercancías de dux de Venecia". También se dice que deriva del francés antiguo "Dovana" o "Douana" que quiere decir: "Derecho como tributo o arancel".

Rafael Bielsa dice que la Aduana "es el órgano de la Administración Pública que tiene por principal (no único) objeto percibir los derechos fiscales de importación y exportación y hacer cumplir las disposiciones prohibitivas y de reglamentación del comercio internacional".

²⁹.- Máximo Carbajal.- Op. Cit. Pág. 45

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

Para el Consejo de Cooperación Aduanera de Bruselas las aduanas son "los servicios administrativos especialmente encargados de la aplicación de la legislación relativa a la importación y a la exportación de las mercancías y a la percepción de los ingresos públicos provenientes de los derechos e impuestos que se aplican a las mercaderías".

Conforme al Glosario de Términos Aduaneros Latinoamericanos la Aduana es "el organismo encargado de aplicar la legislación relativa a la importación y exportación de mercaderías y a los otros regímenes aduaneros, de percibir y hacer percibir los gravámenes que le sean aplicables y de cumplir las demás funciones que se les encomienden".

Carlos Anabalon dice que "es el eficaz instrumento a través del cual el Estado cumple su cometido de gestión económica de desarrollo; es el instrumento ejecutor de las directrices de la política aduanera.

Para todo lo anteriormente señalado, encontramos que el concepto de "Aduanas" tiene un lugar básico que hace necesaria su inclusión en cualquier definición que se pretenda hacer sobre el Derecho Aduanero, por lo tanto, en la nuestra la hemos incluido.

Bajo un punto de vista personal, me inclino por la definición que nos da Virgilio Vallejo Montaña definiendo a la aduana de la siguiente forma:

"La aduana es un órgano de la administración pública centralizada, que realiza funciones fiscales, económicas, sociales y coadyuvantes, con facultades normativas, inquisitivas, resolutivas y ejecutivas establecidas en lugares estratégicos con el objeto de controlar y registrar el tráfico internacional de mercancías, mediante la determinación y exigencia de los gravámenes, requisitos y condiciones que legalmente deban cumplirse para su importación, exportación o tránsito en un territorio definido" ³⁰.

Los elementos de esta definición serán:

- a) **Jerarquía.**- La aduana es un órgano de la administración pública centralizada;

³⁰.- Vallejo Montaña, Virgilio.- Escuela Nacional de Capacitación Aduanera. Tesis Profesional: Introducción al Estudio del Derecho Aduanero Pág. 99 México, 1983.

- b) **Función.-** Que realiza funciones fiscales, económicas, sociales y coadyuvantes;
- c) **Potestad.-** Con facultades normativas, inquisitivas, resolutivas y ejecutivas;
- d) **Situación.-** Establecidas en lugares estratégicos;
- e) **Finalidad.-** Con el objeto de controlar y registrar el tráfico internacional de mercancías.
- f) **Técnica.-** Mediante la determinación y exigencia de los gravámenes, requisitos y condiciones;
- g) **Competencia.-** Que legalmente deban cumplirse para su importación, exportación o tránsito en un territorio definido.

Analizando cada uno de estos elementos, señalaremos:

- a) **Jerarquía.-** La aduana, como instrumento de gobierno, pertenece al campo del derecho administrativo, según el cual, la aduana es un órgano de la administración pública centralizada toda vez que opera dentro de un marco de independencia técnica, legalmente bien definido, pero subordinado directamente al Poder Ejecutivo.
- b.1) **Función Fiscal.-** Radica en la recaudación de los gravámenes que las mercancías causan al pasar por las fronteras del Estado, así como su custodia y concentración al fisco. Claro está que entre ellos no sólo los impuestos arancelarios, sino aquellos interiores como el impuesto al valor agregado y otros especiales que menciona nuestra tarifa, y los derechos. Además de algunas tasas por concepto de servicios prestados a los usuarios de las instalaciones fronterizas o portuarias (almacenes, muelles, etc.).
- b.2) **Función Económica.-** Está realizada por la protección de nuestro mercado interno, que procura en este concepto proteger la demanda interna del país y su correspondiente oferta. Además lleva a cabo el fomento de la industria nacional a través de la aplicación de exenciones a ciertos artículos necesarios para algunas zonas, o también para ciertas industrias o dando preferencias arancelarias a productos identificados plenamente que procedan de, o se dirijan a determinado país.

- b.3) **Función Social.**- Existen momentos en los cuales la aduana tiene que abrir sus puertas por sobre los intereses económicos y fiscales para beneficio colectivo.
- b.4) **Función Coadyuvante.**- Es aquella que realiza la aduana en apoyo de otras dependencias oficiales (S.S.A., P.G.R., S.D.N., Gobernación, etc.). Dándoles intervención y prestando su colaboración para el cumplimiento de sus tareas específicas que llevan a cabo en el cumplimiento de sus funciones.
- c.1) **Facultades Normativas.**- Dentro de la competencia del Administrador General de Aduanas está el proponer al Poder Ejecutivo las normas que complementen y reglamenten nuestra Ley Aduanera. Así como proponer cualquier modificación de las disposiciones que se relacionan con el Régimen Aduanero.
- c.2) **Facultades Inquisitivas.**- "Por su finalidad los actos administrativos, pueden separarse en actos preliminares y de procedimiento, en decisiones o resoluciones y en actos de ejecución. El tercer grupo, o sea el de los actos de ejecución, está constituido por todos aquellos actos que no son sino un medio, un instrumento para realizar los otros actos (las resoluciones y decisiones) que constituyen el principal fin de la actividad administrativa, por esa razón pueden también llamarse actos instrumentales en contraposición a la categoría de actos principales, representada por los últimos citados.

Entre los actos preliminares se encuentran todos aquellos actos que son necesarios para que la administración pueda realizar eficientemente sus funciones y constituyen en su mayor parte la exteriorización de determinadas facultades del poder público que pueden llegar a afectar muy seriamente la libertad de los particulares".³¹

Esas facultades son:

La de presentación de libros, papeles, manifestaciones, declaraciones, estados de contabilidad, etc., por medio de los particulares (tanto de las personas físicas como de las personas morales).

En materia aduanera podríamos reducirlas a las siguientes:

³¹.- Fraga Gabino.- Derecho Administrativo, Quinta edición, Pág. 153 México, 1952.

Derecho de establecer vigilancia en cualquier parte del territorio aduanero.

Derecho de visitar domicilios y toda clase de establecimientos comerciales e industriales.

Derecho de inspeccionar envíos postales.

Derecho de requerir y revisar toda clase de libros y documentos relacionados con operaciones comerciales, quien quiera que sea su poseedor.

Derecho de revisar personas.

Derecho de detener medios de transporte.

Derecho de inspeccionar medios de transporte.

Derecho de inspeccionar mercancías.

Derecho de visitar naves marítimas y aéreas, establecer vigilancia a bordo y sellar compartimientos.

Derecho de decomisar mercancías y medios de transporte bajo sospecha de ilicitud, así como de detener provisionalmente a sus conductores.

Obligación de toda clase de autoridades, civiles y militares, de prestar ayuda al personal aduanero cuando este lo demande para el desempeño de sus funciones.

- c.3) **Facultades Resolutivas.**- El acto administrativo requiere normalmente para su formación estar precedido por una serie de formalidades y otros actos intermedios que dan al autor del propio acto la ilustración e información necesaria para guiar su decisión. Al mismo tiempo que constituye una garantía de que la resolución se dicta, no de un modo arbitrario, sin de acuerdo con las normas legales.
- c.4) **Facultades Ejecutivas.**- "Los actos de ejecución están constituidos por actos de orden material y actos de orden jurídico, que tienden a hacer cumplir forzosamente las resoluciones y decisiones administrativas, cuando el obligado no se allana voluntariamente a ello. Como actos típicos de ejecución podemos señalar los que se realizan en uso de la facultad económico-coactiva para hacer

efectivos los impuestos y otras obligaciones fiscales. Tales como las sanciones pecuniarias (multas y confiscaciones) contra quienes la aduana encontró responsables de infracciones a la ley en la fase procesal" ³².

d) Situación.- En atención a la vía de tráfico que controlan, las aduanas se clasifican en:

- 1) Terrestres.- Que a su vez pueden ser fronterizas e interiores
- 2) Marítimas.
- 3) Fluviales.
- 4) Aéreas.
- 5) Postales.
- 6) Mixtas.

e) Finalidad.- La aduana persigue dos objetivos principales:

General o mediato, que radica en la exitosa realización del plan económico nacional, en coordinación con todos los órganos de la administración pública encargados de ponerlo en práctica en sus respectivas áreas de competencia.

Particular o inmediato, que consiste en el control y registro del tráfico internacional de mercancías.

f) Técnica.- La actividad cotidiana de la autoridad aduanera que se concreta en los actos del "aforo" o despacho aduanero en donde se determinan los gravámenes, requisitos, condiciones y exigencias de los mismos.

El despacho de las mercancías concluye cuando el interesado ha cumplido los siguientes requisitos y obligaciones.

Primero.- Que haya entregado todos aquellos documentos que amparen el cumplimiento de requisitos especiales.

Segundo.- La liquidación del crédito fiscal.

³².- Fraga Gabino.- Op. Cit. Pág. 35.

Tercero.- El despacho queda cumplido en el momento en que el interesado retira la mercancía del dominio fiscal.

- g) Competencia.- Por último aclaro que la aduana sólo exige aquellos gravámenes, requisitos y condiciones que la ley considera como aplicables al caso.

Precisando más, los cuatro elementos básicos de este concepto serán:

- 1) Por cuantía.- La aduana puede conocer de casos que van desde los que no implican perjuicio para el erario. Ejemplo: incumplimiento de requisitos y condiciones extra fiscales, hasta los de cualquier monto, sin límite alguno.
- 2) Por materia.- La aduana conoce de las operaciones de importación, exportación y tránsito de mercancías, en todas sus modalidades.
- 3) Por grado.- Independientemente de las implicaciones delictuosas que conllevan las violaciones a las leyes fiscales, la aduana conoce en primer instancia en el ámbito administrativo.
- 4) Por territorio.- Podemos afirmar que, en términos generales lo que la doctrina llama "territorio aduanero" se identifica físicamente con el territorio nacional.

1.3. LA ACTIVIDAD DE LA ADUANA EN NUESTRA LEGISLACION.

Como en casi todos los países en vías de desarrollo, la legislación aduanera de México es muy abundante; quizá es el mayor volumen de normas en torno de una sola actividad del Poder Ejecutivo, aunado a ello encontramos un nutrido grupo de disposiciones legales de otro tipo: los decretos del Ejecutivo, así mismo se manejan centenares de circulares, acuerdos, telegramas o simples oficios, a los que las aduanas les conceden verdadera fuerza de ley y que en ocasiones son indispensables para poder comprender la actitud de las autoridades o para conseguir el pronto despacho de las mercancías.³³

Pero además de que ya existe esta copiosa legislación, hay una marcada tendencia a incrementarla, a crear nuevas leyes, reglamentos y decretos, lo que significa para el ciudadano común y corriente y aún para los funcionarios del estado, la obligación de coleccionarla y de estar pendiente de toda norma que se

³³.- Cabe señalar que al decir "un nutrido grupo de disposiciones legales de otro tipo", y no señalar en forma específica a la actual Resolución Miscelánea en Materia de Comercio Exterior, es porque esta última no engloba en su totalidad la normatividad que se maneja.

expida, a cualquier nivel, si no se quiere perder la visión de lo que está sucediendo, y de los métodos a seguir para tener éxito en las gestiones ante las aduanas o ante las oficinas superiores.

Ahora bien, este fenómeno no es privativo de nuestra Administración Pública, sino común en todas las de Latinoamérica. Es que el comercio internacional creció más aprisa de lo previsto y sorprendió a nuestros países, tradicionalmente exportadores de materias primas e importadores de productos manufacturados, con una legislación anticuada, ingenua, que ha tenido que hacerse operante a base de agregados, de parches.

En la Legislación Nacional, los señalamientos de la Ley Aduanera, los podemos describir de la siguiente forma:

Título Primero
Disposiciones Generales
Capítulo Único
Del artículo 1o al 9o;

Este título establece el objeto de la Ley que consiste en regular la entrada a territorio nacional y la salida del mismo de mercancías y de los medios en que se transportan, así como el despacho aduanero y los hechos o actos que se deriven de este o de dicha entrada o salida de mercancías.

- Enlista los sujetos obligados al cumplimiento de las disposiciones que establece la ley, así como define diversos conceptos utilizados en la misma.
- Determina el concepto de autoridad aduanera.

Título Segundo
Control de aduana en el despacho

Capítulo I
Entrada, salida y control de mercancías
Del artículo 10 al 22.

Capítulo II
Depósito ante la aduana
Del artículo 23 al 34.

Capítulo III
Despacho de mercancías
Del artículo 35 al 50.

Este título se refiere al control de las mercancías en la aduana, durante el despacho aduanero de las mismas, regulando la entrada, salida, conducción y el control propiamente de las mercancías en el país.

Establece los servicios que realiza la Autoridad Aduanera, mismos que podrán autorizarse por la citada Autoridad para que sean prestados por los particulares, previo cumplimiento de ciertos requisitos.

Estos servicios consisten en el manejo, almacenaje y custodia, en inmueble denominados recintos fiscalizados, así como otros que faciliten el reconocimiento aduanero de las mercancías.

Así mismo, regula el depósito de las mercancías en la Aduana, con el propósito de que con posterioridad se destinen a un Régimen Aduanero.

Y finalmente establece las etapas que deberán llevarse a cabo en la realización del despacho aduanero de las mercancías, iniciándose con la presentación de un pedimento, en la forma oficial que al efecto apruebe la SHCP, acompañado de los documentos que establece esta ley, ante la Aduana, y una vez cubiertas las contribuciones correspondientes determinadas por el interesado, se presentarán las mercancías y se activará el mecanismo de selección aleatoria que determine si debe practicarse el reconocimiento aduanero de las mismas, en caso afirmativo la autoridad aduanera lo efectuará ante quien presente las mercancías.

Si no debe practicarse el reconocimiento, se le entregarán dichas mercancías de inmediato al interesado.

Realizado el primer reconocimiento se activará nuevamente el mecanismo de selección aleatoria que determinará si las mercancías estarán sujetas a un segundo reconocimiento.

Si con motivo del ejercicio de las facultades de comprobación de la Autoridad Aduanera, inclusive en los casos de reconocimiento aduanero o de los hechos que conozca con motivo del segundo reconocimiento, resulten inexactitudes o falsedad en lo declarado, las Autoridades Aduaneras determinarán las contribuciones omitidas e impondrán las sanciones correspondiente.

Título Tercero

Contribuciones, cuotas compensatorias y demás regulaciones y restricciones no arancelarias al comercio exterior

Capítulo I

Hechos gravados, contribuyentes y responsables

Del artículo 51 al 59.

Capítulo II
Afectación de mercancías y exenciones
Del artículo 60 al 63.

Capítulo III
Base gravable

Sección Primera
Del impuesto general de importación
Del artículo 64 al 78.

Sección Segunda
Del impuesto general de exportación
Artículo 79.

Capítulo IV
Determinación y pago
Del artículo 80 al 89.

En este título se establece todo lo referente a los impuestos al comercio exterior, su forma de determinación y pago, la base gravable, los sujetos obligados, los responsables solidarios, los hechos gravados, los responsables solidarios, las mercancías afectadas y las exenciones, franquicias o estímulos fiscales.

Respecto de la base gravable del Impuesto al Comercio Exterior se fija el procedimiento a seguir para su determinación.

Título Cuarto
Regímenes aduaneros

Capítulo I
Disposiciones comunes
Del artículo 90 al 94.

Capítulo II
Definitivos de importación y de exportación
Artículo 95.

Sección Primera
De importación
Del artículo 96 al 101.

Sección Segunda
De exportación
Del artículo 102 al 103.

Capítulo III
Temporales de importación y de exportación

Sección Primera
Importaciones temporales

I Disposiciones generales
Del artículo 104 al 105.

II Para retornar al extranjero en el mismo estado
Del artículo 106 al 107.

III Para elaboración, transformación o reparación en programas de
maquila o de exportación
Del artículo 108 al 112.

Sección Segunda
Exportaciones temporales
I Disposiciones generales
Del artículo 113 al 114.

II Para retornar al país en el mismo estado
Del artículo 115 al 116.

III Para elaboración, transformación o reparación
Del artículo 117 al 118.

Capítulo IV
Depósito fiscal
Del artículo 119 al 123.

Capítulo V
Tránsito de mercancías
Artículo 124

Sección primera
Tránsito interno de mercancías.
Del artículo 125 al 129.

Sección Segunda

Tránsito internacional de mercancías
Del artículo 130 al 134.

Capítulo VI
Elaboración, transformación o reparación en recinto fiscalizado
Artículo 135.

En este título se establece y regulan todos los efectos jurídicos de los diversos regímenes aduaneros extendiéndose como tales, el destino que deberán tener las mercancías introducidas o que se extraigan del territorio nacional.

Considerándose únicamente como regímenes aduaneros los siguientes:

I. Definitivos

- A - De Importación.
- B - De Exportación.

II. Temporales

A.- De importación

- a) Para retornar al extranjero en el mismo estado.
- b) Para elaboración, transformación o reparación de programas de maquila o de exportación.

B.- De exportación

- a) Para retornar al país en el mismo estado y
- b) Para la elaboración, transformación o reparación.

C.- Deposito fiscal

D.- Transito de Mercancías

- I.- Interno.
- II.- Internacional.

E.- Elaboración, transformación o reparación en recinto fiscalizado.

Título Quinto
Franja y región fronteriza
Capítulo Unico
Del artículo 136 al 142.

En este título se establecen y regulan a las franjas fronterizas y a las regiones fronterizas respecto al tratamiento especial que las mercancías tendrán en relación con los impuestos al comercio exterior, así como las consecuencias de la entrada y salida de las mismas en dichos lugares.

Título Sexto

Atribuciones del Poder Ejecutivo Federal y de las autoridades fiscales

Capítulo Único

Del artículo 143 al 158.

En este título se prevén las atribuciones o facultades que el Ejecutivo Federal y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tienen en materia aduanera.

Destacando como facultades de la SHCP, entre otras, la de:

Practicar el reconocimiento aduanero de las mercancías de importación o exportación;

Conocer de los hechos derivados del segundo reconocimiento a que se refiere el artículo 43 de esta ley;

Verificar y supervisar dicho reconocimiento, así como autorizar y cancelar la autorización a los dictaminadores aduaneros;

Verificar el destino de las mercancías, no sólo cuando se hubiera otorgado un trato arancelario preferencial, sino también cuando el trato de excepción se refiera al cumplimiento de alguna regulación o restricción no arancelaria.

Otorgar o cancelar las autorizaciones de apoderados aduanales.

Suspender la circulación de mercancías, cuando en los términos de la Ley de Propiedad Industrial exista resolución en ese sentido emitida por el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial.

Asimismo y efecto de ejercer las facultades de comprobación por la Autoridad Aduanera, se establece la documentación que ampara la tenencia, transporte o manejo de mercancías de procedencia extranjera en el país. por último, también se regula el Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera que tiene por finalidad determinar las infracciones o sanciones que procedan por el incumplimiento a las disposiciones de esta Ley.

Título Séptimo

Agentes aduanales, apoderados aduanales y dictaminadores aduaneros
Capítulo Unico

Sección Primera
Agentes aduanales
Del artículo 159 al 167.

Sección Segunda
Apoderados aduanales
Del artículo 168 al 173.

Sección Tercera
Dictaminadores Aduaneros
Del artículo 174 al 175.

Dada la importancia que tiene el Agente Aduanal en el desarrollo del Despacho Aduanero, es fundamental que su actividad sea regulada dentro de los parámetros de la Ley Aduanera.

De igual forma se regulan los requisitos y funciones que desarrollaran los Apoderados Aduanales.

En este apartado se encuentra el Fundamento, sustento legal que autoriza a los Dictaminadores Aduanales a coadyuvar con la autoridad aduanera en la realización del segundo reconocimiento.

Dichos Dictaminadores serán responsables de las irregularidades que cometan en el dictamen que elaboren con motivo del segundo reconocimiento, y serán acreedores a una sanción equivalente al 300% a 400% de las contribuciones que se dejaron de cubrir por las irregularidades detectadas por la autoridad aduanera, y cuando se le haya impuesto en tres ocasiones la sanción, procederá la cancelación de la autorización para actuar como dictaminador.

En el caso de que se aplique alguna sanción como consecuencia de una irregularidad cuya responsabilidad sea exclusiva del Dictaminador aduanero, no se fincará ninguna responsabilidad adicional y no se impondrá sanción alguna a la empresa para lo cual presta sus servicios dicho Dictaminador.

Título Octavo
Infracciones y sanciones
Capítulo Unico
Del artículo 176 al 202.

En este título se determinan las infracciones y sanciones que pueden resultar de las diversas irregularidades detectadas en el desarrollo del despacho aduanero, estableciéndose, así mismo, la sanción aplicable para cada caso en concreto, así como las multas que a estas acompañan.

Título Noveno
Recursos administrativos
Capítulo Único
Artículo 203.

Como un medio de defensa al contribuyente, se establece específicamente en la Ley Aduanera el recurso que contra las resoluciones dictadas por la autoridad puede ser interpuesto, el cual es el de revocación que contempla en forma específica el Código Fiscal de la Federación, el cual será optativo de agotar antes de acudir al Tribunal Fiscal de la Federación, sin embargo en contra de las resoluciones finales dictadas en materia de suspensión y cancelación de patentes de agentes aduanales será obligatorio agotarlo antes de acudir al juicio de nulidad.

1.3.1. EN LA LEGISLACION ADUANERA COMPARADA

El derecho aduanero ha sido de gran interés en todos los países, por lo que hablar de la operación del despacho aduanero en cada uno de ellos requeriría sin lugar a duda de un estudio titánico así como de una obra en especial. Teniendo en cuenta esto y con el fin de brindar un panorama general sobre el contenido del Derecho Aduanero en los ordenamientos dictados por los Estados de distintas regiones, mencionaremos algunas legislaciones de países latinoamericanos, además de incluir a Japón por tratarse de un país de gran fluidez económica y comercial en el contexto mundial.

BRASIL

El Reglamento aduaneiro de la República Federativa de Brasil, aprobado por decreto no. 91.030 del 5 de marzo de 1985 (Consolidación de la legislación básica vigente), se compone de cinco Libros, integrados por Títulos, Capítulos y Secciones. A los fines de poner manifiesto la materia abarcada, nos limitaremos a reproducir aquí las denominaciones correspondientes a los Libros, Títulos y Capítulos.³⁴

Reglamento Aduaneiro

³⁴ - Basaldua Ricardo Xavier.- Derecho Aduanero: Parte General / Sujetos: Editorial ABELEDO - PERROT: Buenos Aires 1992. Pág. 70-74.

Libro I: De la jurisdicción y del control aduanero de vehículos.

Título I: De la jurisdicción de los servicios aduaneros.

Capítulo I: Territorio aduanero

Capítulo II: Puertos, aeropuertos y puntos de fronteras habilitados (alfandegados).

Capítulo III: Recintos habilitados.

Capítulo IV: Competencia para habilitar.

Capítulo V: Ejercicio de la autoridad aduanera.

Capítulo VI: Terminales habilitadas.

Título II: Del control aduanero de vehículos.

Capítulo I: Normas generales.

Capítulo II: Manifiesto de carga.

Capítulo III: Normas específicas.

Capítulo IV: Descarga y custodia de la mercadería.

Capítulo V: Disposiciones especiales.

Libro II: De los impuestos sobre el comercio exterior.

Título I: Del sujeto pasivo de la obligación tributaria

Capítulo I: Disposiciones preliminares

Capítulo II: Contribuyentes y responsables

Título II: Del impuesto de importación.

Capítulo I: Incidencia.

Capítulo II: Hecho generador.

Capítulo III: Base de cálculo.

Capítulo IV: Cálculo.

Capítulo V: Pago y depósito.

Capítulo VI: Corrección monetaria.

Capítulo VII: Restitución.

Título III: De las exenciones o reducciones del impuesto de importación.

Capítulo I: Disposiciones preliminares.

Capítulo II: Reconocimiento de la exención o reducción.

Capítulo III: Exención o reducción vinculada a la calidad del importador.

Capítulo IV: Exención o reducción vinculada al destino de los bienes.

Capítulo VI: Exención para papel de imprenta.
Capítulo VII: Otras exenciones o reducciones.
Capítulo VIII: Contingenciamiento.
Capítulo IX: Similitud (similaridad: importación al equivalente).
Capítulo X: Protección a la bandera brasileña.
Capítulo XI: Impuesto sobre productos industrializados en la importación.

Título IV: Del impuesto de exportación.

Capítulo I: Incidencia.
Capítulo II: Hecho generador.
Capítulo III: Base de cálculo.
Capítulo IV: Cálculo y pago.
Capítulo V: Otras disposiciones.

Título V: De los casos especiales de exención tributaria.

Capítulo I: Equipaje.
Capítulo II: Comercio de subsistencia en frontera.

Libro III: De los regímenes aduaneros especiales y atípicos.

Título I: De los regímenes aduaneros especiales.

Capítulo I: Disposiciones generales.
Capítulo II: Tránsito aduanero.
Capítulo III: Admisión temporaria.
Capítulo IV: Drawback.
Capítulo V: Depósito aduanero.
Capítulo VI: Depósito industrial.
Capítulo VII: Exportación temporaria.

Título II: De los regímenes aduaneros atípicos.

Capítulo I: Zona franca de Manaus.
Capítulo II: Tienda franca.
Capítulo III: Depósito especial habilitado.
Capítulo IV: Depósito afianzado.
Capítulo V: Depósito franco.
Capítulo VI: Disposiciones finales.

Libro IV: Del control aduanero de las mercaderías.

Título I: Del despacho aduanero.

Capítulo I: Despacho de importación.
Capítulo II: Despacho de exportación.
Capítulo III: Intervención ("conferencia") y libramiento (desembaraco)
Capítulo IV: Facilidades para el despacho.
Capítulo V: Revisación aduanera.

Título II: Normas especiales.

Capítulo I: Mercadería proveniente de naufragio y otros accidentes.
Capítulo II: Mercadería abandonada.
Capítulo III: Avería, extravío y sobrantes (acrescimo).
Capítulo IV: Tráfico postal.
Capítulo V: Tráfico de cabotaje.

Libro V: Disposiciones diversas.

Título I: De las infracciones y penalidades.

Capítulo I: Infracciones.
Capítulo II: Penalidades.
Capítulo III: Disposiciones especiales.

Título II: Del procedimiento fiscal.

Capítulo I: Procedimiento de determinación y exigencia de créditos.
Capítulo II: Procedimiento de comiso.
Capítulo III: Documentos de garantía (termos de responsabilidade) y su ejecución.
Capítulo IV: Procedimientos especiales.

Título III: De la destinación de mercaderías.

Título IV: De la intermediación en los servicios aduaneros.

Capítulo I: Actividades relacionadas con el despacho aduanero.
Capítulo II: Actividades de consolidación y desconsolidación de la carga.

Título V: Disposiciones finales.

COLOMBIA.

El código de Aduanas de la República de Colombia se compone de la siguiente forma:³⁵

Código de Aduanas

SECCION I

Disposiciones Generales

Capítulo I: Definiciones.

Capítulo II: Alcance del decreto y normas fundamentales.

Capítulo III: Formalidades aduaneras aplicables a los medios de transporte de uso comercial.

SECCION II

Formalidades aduaneras previas a la declaración de mercancías.

Capítulo IV: Entrega de la mercancía a la aduana.

Capítulo V: Provisiones de a bordo para consumo y para llevar.

SECCION III

Almacenamiento de mercancías

Capítulo VI: Disposiciones generales sobre depósitos.

Capítulo VII: Depósitos temporales.

Capítulo VIII: Depósitos de Aduana.

Capítulo IX: Deposito de provisiones de a bordo para consumo y para llevar.

SECCION IV

Régimen de zonas francas

Capítulo X: Disposiciones generales.

Capítulo XI: Zonas francas industriales

Capítulo XII: Zonas francas comerciales

Capítulo XIII: Disposiciones comunes a zonas francas.

SECCION V

Normas relativas al tránsito aduanero.

Unidades de carga y medios de transporte

Capítulo XIV: Tránsito aduanero.

³⁵ .. Basaldua Ricardo Xavier.- Op. Cit. Pág. 74-77.

Capítulo XV: Cabotaje.
 Capítulo XVI: Transbordo.

SECCION VI

Normas relativas a la importación

Capítulo XVII: Despacho para consumo.
 Capítulo XVIII: Envíos urgentes e importaciones menores.
 Capítulo XIX: Régimen de viajeros y menajes domésticos.
 Capítulo XX: Tráfico postal.
 Capítulo XXI: Régimen de transformación de mercancías bajo control de la aduana.
 Capítulo XXII: Importación temporal para reexportación en mismo estado.
 Capítulo XXIII: Reimportación en el mismo estado.
 Capítulo XXIV: Mercancía importada en remplazo de otra que resulta averiada.
 Capítulo XXV: Importación temporal para perfeccionamiento activo.
 Capítulo XXVI: Admisión con franquicia de derechos.
 Capítulo XXVII: Mercancías provenientes de naufragios o accidentes.

SECCION VII

Normas relativas a la exportación definitiva.

Capítulo XXVIII: Régimen de exportación definitiva.
 Capítulo XXIX: Exportación temporal para el perfeccionamiento pasivo.
 Capítulo XXX: Exportación temporal para reimportación en el mismo estado.
 Capítulo XXXI: Reembarque.

SECCION VIII

Normas relativas al origen de las mercancías y pruebas adicionales

Capítulo XXXII: Origen de las mercancías.

SECCION IX

Normas relativas a la constitución, efectividad y determinación de las garantías

Capítulo XXXIII: Garantías

SECCION X

Disposiciones relativas a la publicación de normas y clasificaciones arancelarias

Capítulo XXXIV: Información que debe facilitar a la Aduana.

SECCION XI

Normas relativas a faltas de administrativas generales.

Capítulo XXXV: Faltas administrativas.

SECCION XII

Normas relativas a los recursos administrativos.

Capítulo XXXVI: Oportunidad, procedencia y presupuesto para recurrir.

SECCION XIII

Normas relativas a cuentas adicionales

Capítulo XXXVII: Cuentas adicionales.

SECCION XIV

Normas relativas al reembolso

Capítulo XXXVIII: Reembolso de dinero a los importadores.

SECCION XV

Disposiciones finales

Capítulo XXXIX: Disposiciones finales y transitorias.

CHILE

La ordenanza de Aduanas de la República de Chile está compuesto de Libros, Títulos y Capítulos.³⁶

Ordenanza de Aduanas

Título preliminar

³⁶.- Basaldua Ricardo Xavier.- Op. Cit. Pág. 78-79.

1. De la potestad de la Aduana.
2. De la clasificación y capacidad de las aduanas.
3. Definiciones.
4. De las zonas de jurisdicción.
5. Del paso y del movimiento de mercancías y personas por los puertos.

Libro I: De la Junta General de Aduanas.

Libro II: De la entrada y salida de vehículos, mercancías y personas hacia y desde el territorio nacional y de su presentación al servicio de aduanas.

Titulo I: Generalidades

Titulo II: Presentación y entrega de mercancías y recepción de vehículos.

1. De la recepción de los vehículos y presentación de las mercancías a la Aduana.
2. De la entrega de las mercancías a los recintos de deposito aduanero y de la cancelación del manifiesto.
3. Del naufragio y de las especies procedentes de el.
4. Del embarque y reembarque de mercancías.

Titulo III: Del almacenamiento de las mercancías.

Titulo IV: Del desaduanamiento o retiro de las mercancías de la potestad de la Aduana.

Titulo V: De la admisión y salida temporales de mercancías.

Titulo VI: De las mercancías abandonadas y de las que se presumen abandonadas.

Libro III: De las infracciones a las Ordenanza, de sus penas y del procedimiento para aplicarlas.

Titulo I: De las infracciones a la Ordenanza.

Titulo II: De los tribunales aduaneros, de su competencia y de su procedimiento.

Libro IV: De los despachadores de aduana.

ECUADOR

La Ley Orgánica de Aduanas de la República del Ecuador del 31 de marzo de 1978 se compone de partes, títulos, capítulos y secciones.³⁷

Ley Orgánica de Aduanas

Primera Parte: De la gestión aduanera.

Título I: De las normas fundamentales.

Capítulo único: Del alcance de la ley.

Título II: De los procedimientos aduaneros.

Capítulo I: De la entrada y salida de mercaderías.

Capítulo II: De la declaración aduanera.

Capítulo III: Del aforo.

Capítulo IV: De la liquidación.

Capítulo V: De las exenciones.

Capítulo VI: De la extinción de la obligación.

Capítulo VII: De la entrega de las mercaderías.

Capítulo VIII: De las garantías aduaneras.

Capítulo IX: De los reclamos y recursos.

Capítulo X: De los despachadores o agentes de Aduana.

Título III: De los regímenes especiales.

Capítulo I: Del tránsito.

Capítulo II: De la admisión temporal.

Capítulo III: De la exportación temporal.

Capítulo IV: De los depósitos aduaneros especiales.

SECCION I: De los depósitos comerciales.

SECCION II: De los depósitos industriales.

Capítulo V: De la devolución condicionada de tributos (drawback).

Capítulo VI: De las zonas francas.

Parte Segunda: Del ilícito aduanero.

Título I: De las infracciones aduaneras y de la responsabilidad.

Capítulo I: De las infracciones.

³⁷.- Basaldua Ricardo Xavier.- Op. Cit. Pág. 79-81.

Capítulo II: De la responsabilidad.

Capítulo III: De la ejecución de la sentencia.

Parte Tercera: De la organización, competencia y jurisdicción.

Título único: De la estructura institucional.

Capítulo I: De la organización general y competencia del ministro.

Capítulo II: De la Dirección General de Aduanas.

SECCION I: De la Dirección General.

SECCION II: De las administraciones de aduana.

SECCION III: De la Policía Militar Aduanera.

Disposiciones finales.

Disposiciones transitorias.

PARAGUAY.

El Código Aduanero de la República del Paraguay se compone de títulos, capítulos, y secciones.³⁸

Código Aduanero

Título I: Disposiciones generales

Capítulo único: generalidades.

Título II: Control aduanero sobre el tráfico internacional.

Capítulo I: Generalidades.

Capítulo II: Recepción y custodia de mercaderías

Capítulo III: Del trasbordo.

Capítulo IV: Del abandono

Título III: De la entrada y salida de mercaderías.

Capítulo I: De la importación.

SECCION I: De la tramitación del despacho de importación.

Capítulo II: De la exportación.

³⁸ .- Basaldua Ricardo Xavier.- Op. Cit. Pág. 82-84.

Capítulo III: De los regímenes aduaneros especiales.**SECCION I: Del tránsito aduanero.****SECCION II: Admisión temporaria.****SECCION III: De los contenedores.****SECCION IV: De la reexportación o reembarque.****SECCION V: De la exportación temporal.****SECCION VI: Reimportación.****SECCION VII: Zonas, puertos y depósitos francos.****SECCION VIII: Drawback.****SECCION IX: Depósitos particulares fiscalizados.****SECCION X: Otros regímenes aduaneros especiales.****Capítulo IV: Franquicias aduaneras.****SECCION I: Tráfico fronterizo.****SECCION II: Muestras.****SECCION III: Régimen de equipajes de viajeros.****SECCION IV: Efectos de los tripulantes.****SECCION V: Suministros de los medios de transporte.****SECCION VI: Envíos postales.****SECCION VII: Otras franquicias aduaneras.****Título IV: Régimen impositivo.****Capítulo I: Generalidades.****Capítulo II: Exigibilidad de los gravámenes.****Capítulo III: Extinción de los gravámenes y créditos fiscales.****Capítulo IV: Remate y otros medios de comercialización.****Título V: Faltas e infracciones aduaneras.****Capítulo I: Faltas aduaneras.****Capítulo II: Infracciones aduaneras.****Capítulo III: Responsabilidad por faltas e infracciones aduaneras.****Título VI: Función jurisdiccional.****Capítulo I: Autoridades intervinientes.****Capítulo II: Procedimientos en el sumario administrativo.****Capítulo III: Reclamaciones y recursos.****Título VII: Agentes auxiliares del servicio aduanero.****Capítulo I: Despachantes de aduana.**

Capítulo II: Agentes de transporte.

Titulo VIII: Dirección General de Aduanas

Capítulo único: Definiciones, funciones, organización y atribuciones.

Titulo IX: Disposiciones finales.

PERU

La Ley General de Aduanas de la República del Perú (decreto legislativo no. 503 del 30 de noviembre de 1988) se compone de títulos y capítulos.³⁹

Ley General de Aduanas.

Titulo I: Disposiciones Generales.

Capítulo I: Definiciones.

Capítulo II: De las aduanas.

Capítulo III: De los derechos.

Capítulo IV: De los documentos aduaneros.

Capítulo V: De la responsabilidad por el almacenamiento de las mercancías.

Titulo II: De la entrada y salida de mercancías por la aduana.

Capítulo I: De los tramites y documentos para los medios de transporte.

Capítulo II: Del desembarque y embarque de mercaderías.

Titulo I: De los regímenes aduaneros.

Capítulo I: Generalidades.

Capítulo II: De la importación.

Capítulo III: Del reembarque.

Capítulo IV: De la exportación.

Capítulo V: Del transito, transbordo y cabotaje.

Capítulo VI: Del deposito.

Capítulo VII: De los regímenes suspensivos
De la internación temporal.

³⁹ - Basaldua Ricardo Xavier.- Op. Cit. Pág. 84-85.

De la exportación temporal.

Título IV: Del abandono y remate de mercancías.

Título V: De las infracciones y sanciones aduaneras.

Título VI: De las reclamaciones y de los órganos de resolución.

Título VII: De los agentes de aduana y despachadores oficiales.

URUGUAY.

El Código Aduanero de la República Oriental del Uruguay (ley 15.691 promulgada el 7 de diciembre de 1984) se compone de títulos, capítulos y secciones.⁴⁰

Código Aduanero

Título I: Disposiciones generales.

Capítulo I: Definición y organización.

Capítulo II: Ámbito espacial.

Capítulo III: Obligaciones de carácter aduanero.

SECCION I: Disposiciones generales.

SECCION II: Trafico Marítimo.

SECCION III: Trafico de cabotaje.

SECCION IV: Trafico terrestre.

SECCION V: Trafico aéreo.

SECCION VI: Documentación de contenedores.

Título II Operaciones aduaneras.

Capítulo I: Definiciones.

Capítulo II: Documentación de las operaciones.

SECCION I: Disposiciones generales.

SECCION II: Documentación de operaciones de embarque y desembarque.

SECCION III: Documentación de operaciones de despacho.

⁴⁰ - Basaldúa Ricardo Xavier.- Op. Cit. Pág. 85-87.

Titulo III: Agentes privados de interés publico.

Titulo IV: Régimen impositivo.

Capítulo I: Disposiciones generales.

Capítulo II: Franquicias aduaneras.

SECCIÓN I: Franquicias de carácter territorial.

SECCION II: Franquicias de carácter tributario.

Titulo V: Regímenes aduaneros especiales.

Capítulo I: Equipaje de pasajeros.

Capítulo II: Efectos y vehículos de turistas.

Capítulo III: Franquicias diplomáticas.

Capítulo IV: Encomiendas.

Capítulo V: Muestras comerciales.

Capítulo VI: Abandono de mercaderías.

Capítulo VII: Análisis de mercaderías.

Capítulo VIII: Efectos de los tripulantes.

Capítulo IX: Trafico fronterizo.

Capítulo X: Provisiones para consumo a bordo.

Capítulo XI: Medios de transporte.

VENEZUELA.

La Ley Orgánica de Aduanas del 18 de septiembre de 1978 de la República de Venezuela se compone de títulos y capítulos.⁴¹

Ley Orgánica de Aduana

Titulo I: Disposiciones generales.

Titulo II: Del trafico de mercancías.

Capítulo I: De los vehículos de transporte.

Capítulo II: De las operaciones aduaneras.

Capítulo III: Del reconocimiento.

Capítulo IV: De la liquidación, pago y retiro.

Capítulo V: Del abandono y del remate aduanero.

Capítulo VI: Del cabotaje.

⁴¹ Basaldúa Ricardo Xavier. Op. Cit. Pág. 87-88.

Titulo III: Del Arancel de Aduanas.

Titulo IV: De los regímenes de liberación y suspensión.

Capítulo I: De las libaciones de gravámenes.

Capítulo II: De las destinaciones suspensivas.

Capítulo III: Del equipaje de los pasajeros y tripulantes.

Titulo V: Del ilícito aduanero.

Capítulo I: Del contrabando.

Capítulo II: De las infracciones aduaneras.

Capítulo III: Disposiciones comunes a los artículos contemplados en los Capítulos I y II del presente titulo.

Titulo VI: De los recursos.

Disposiciones finales y transitorias.

JAPON

La ley de Aduanas de 1971 de Japón se compone de once capítulos, algunos de los cuales se subdividen en secciones.⁴²

Ley de Aduana.

Capítulo 1. Disposiciones generales.

Capítulo 2. Determinación, pago, percepción y devolución de los derechos de aduana.

Sección 1. Disposiciones Generales.

Sección 2. Determinación de los derechos de aduana sobre la base de la declaración.

Sección 3. Determinación de los derechos de aduana sobre la base de una decisión de la Aduana.

Sección 4. Pago y percepción de los derechos de aduana.

Sección 5. Otras disposiciones.

Capítulo 3. Buques y aeronaves.

Capítulo 4. Áreas de deposito.

⁴² - Basaldua Ricardo Xavier.- Op. Cit. Pág. 89-90.

- SECCIÓN 1. Disposiciones generales.
- SECCION 2. Determinación de las áreas de deposito.
- SECCION 3. Deposito para carga, descarga, transporte y almacenamiento.
- SECCION 4. Deposito provisorio o de almacenamiento.
- SECCION 5. Deposito Industrial.
- SECCION 6. Deposito de exhibición.

- Capítulo 5. Transporte.
- Capítulo 6. Desaduanamiento de las mercancías.
- Capítulo 7. Custodia y retención.
- Capítulo 8. Reclamo Administrativo.
- Capítulo 9. Disposiciones varias.
- Capítulo 10. Disposiciones penales.
- Capítulo 11. Investigación y disposiciones sobre infracciones aduaneras.

- SECCION 1. Investigación de la infracción.
- SECCION 2. Disposiciones para los supuestos de infracciones.

1.4. LAS FUNCIONES DE LA ADUANA.

Al hablar de las aduanas es común pensar que la materia aduanera se refiere solamente a esas oficinas que el Estado instala en puertos y fronteras para vigilar el paso de las mercancías que entran y salen de los países y en su caso para cobrar impuestos; es común también creer que ésta se refiere sólo al contrabando y de ello deducir que se trata de una disciplina de naturaleza policiaca. Antes que nada, quisiéramos dejar bien claro que la materia aduanera no se agota en la actividad de las aduanas, que esta actividad no consiste sólo en cobrar impuestos y combatir el contrabando, sino que es mucho más amplia, porque se extiende hasta aspectos económicos que incumben a varios órganos del estado y que interesan vivamente no sólo a la propia organización estatal, sino a todos aquellos que de cualquier manera participan o se ven afectados por las transacciones del comercio internacional, cada vez más intensas.

Podemos decir que la actividad de las aduanas es solamente una parte de la materia y que a ellas corresponde la ejecución de la política aduanera de una nación, mediante la aplicación de las disposiciones legales respectivas. Las aduanas de los puertos de mar y las fronteras, ahora de los aeropuertos y del interior del territorio, son como las compuertas por las que entran y salen las mercancías de un país; y como las compuertas, no se manejan autónomamente, su funcionamiento depende o debe depender, de un plan previo, general, de carácter económico y fiscal, concebido por el Estado, y aún por varios Estados que se unifiquen para

constituir uniones aduaneras, zonas de libre comercio, mercados comunes, comunidades económicas, etc. Luego, no debe desligarse la actividad de las oficinas aduaneras de la materia misma, sino considerarse dentro de ella, como una parte de ella porque mientras no se haga así, no podrá comprenderse el sentido de esta actividad.

"Las diversas funciones de la Aduana están encaminadas, al mejor desenvolvimiento de todas las actividades que lleva a cabo la aduana y los fines que ésta persigue. En la función fiscal es recaudar y registrar los impuestos al Comercio Exterior, en la función económica brindar todo el apoyo para el mejor desarrollo de todas las actividades de los diferentes sectores de la economía, en la función social encontramos la ayuda que la aduana presta en casos muy imprescindibles para el país, en la función de cooperación es importante que todas las autoridades permitan el mejor desarrollo de sus múltiples funciones que van encaminadas a proteger nuestro comercio con el exterior" ⁴³.

Para las principales funciones que la aduana realiza hemos adoptado la clasificación clásica que diversos autores han realizado, pero encuadrándolas en nuestro Derecho Aduanero Nacional, que iremos desglosando posteriormente de acuerdo a su actividad específica:

ACTIVIDAD FISCAL, ACTIVIDAD ECONOMICA, ACTIVIDAD SOCIAL, ACTIVIDAD DE HIGIENE PUBLICA, ACTIVIDAD DE VIGILANCIA, ACTIVIDAD FINANCIERA, ACTIVIDAD INTERNACIONAL.

1.4.1. LA ADUANA COMO ORGANO RECAUDADOR; FUNCION ECONOMICA.

"La experiencia nos demuestra que una de las maneras más sanas de obtener divisas es mediante las exportaciones; pero también es cierto que para poder exportar, en no pocas ocasiones, se hace necesario importar maquinaria, equipo y hasta insumos, sin lugar a dudas la aduana busca proteger nuestro mercado y a la vez fomentar la industria, dándole facilidades para que genere divisas vía promoción del comercio exterior, sin lesionar la reconstitución de la reserva monetaria internacional del país" ⁴⁴. Sin duda alguna lo que podemos exportar es lo que a otros países les conviene comprarnos, porque no lo tienen o no lo tienen en cantidades suficientes o a precios competitivos. Lo que nos conviene importar es lo que no tenemos o no lo tenemos en cantidad suficiente o a precios competitivos.

⁴³. - Poder Ejecutivo Federal.- Plan Nacional de Desarrollo Op. 321 impreso en los Talleres Gráficos de la Nación, México 1983-1988.

⁴⁴. - Quijano, José.- "Uno más Uno". Sección Económica. México 8 de julio de 1983.

Esto nos conduce a la reflexión que debemos de producir sólo lo que podemos hacer bien por su calidad y por su precio; en este sentido debemos estimular nuestro aparato productivo para que deje de hacer cosas malas y caras, referidas al comercio internacional. Aquí es donde la protección a la planta productiva exige racionalización. Es indiscutible que se causa gran daño cuando se protege la ineficiencia, aún a pretexto de proteger el empleo. A la larga esta actividad resulta dañina. "El tópico de qué importar y qué exportar es de suyo complicado porque una economía orientada fundamentalmente hacia la sustitución de importaciones, que descuida el fomento a las exportaciones, genera un modelo de industrialización y crecimiento económico desequilibrado" ⁴⁵.

La sustitución de importaciones hay que realizarla cuando los productos nacionales compitan adecuadamente en calidad y precios con los productos extranjeros, a fin de no sacrificar buenos resultados por el solo hecho de sustituir, a como de lugar, importaciones.

Las tarifas de los impuestos generales de importación y exportación siempre han tenido una finalidad proteccionista, pues la causa principal que lleva al gobierno a fijar los impuestos y derechos de importación es la de proteger determinados sectores de la economía nacional contra la competencia de productos extranjeros elaborados a precios inferiores a los internos.

La función económica de las aduanas es cada días más importante. De pronto el estado, que observa que es preciso desarrollar la industria, el comercio, la agricultura interiores, para mejorar las condiciones de vida de una población generalmente creciente, que observa que hay áreas de la industria, el comercio o la agricultura donde las importaciones o exportaciones no benefician, sino al contrario perjudican, decide que es preciso atender a su sistema económico en relación con el comercio exterior, y entonces sacrifica su interés fiscal para proteger el interés económico de un sector de la población, que al final de cuentas es su propio interés; así hay casos en los que no interesa al estado cobrar tributos, sino impedir el paso de ciertas mercancías, ya sea prohibiéndolas definitivamente, o controlando su entrada y salida mediante un sistema de licencias o permisos previos; se habla entonces de operaciones restringidas y de operaciones prohibidas.

Cuando la economía Nacional se ve seriamente afectada por la entrada o salida de mercancías, se decretan las prohibiciones, o sea las órdenes de no permitir, ni con el pago de impuestos, ni con ningún permiso, la entrada o salida de mercancías; tal es el caso de los metales preciosos o estratégicos, del oro en monedas, etc..

⁴⁵ - Dominick, Salvatore.- Economía Internacional Serie de Compendios Schaum. Pág.15-25 México, 1979.

Pero hay ocasiones en que el sacrificio del interés fiscal en aras del desarrollo económico es más claro todavía: Cuando la ley otorga exención de impuestos a la importación de máquinas para instalar industrias "nuevas y necesarias", o cuando devuelve impuestos a quien exporta productos manufacturados.

Incluso cuando la aduana persigue dentro del país la mercancía que ha entrado eludiendo restricciones o prohibiciones y la decomisa, o impide su libre circulación en el mercado interno, está desarrollando una actividad exclusivamente protectora del comercio y la industria interiores, está funcionando para el plan económico nacional.

Ha sido de esta forma el Estado el encargado de emitir leyes que regulen y protejan al mercado nacional en la observancia de las reglas generales del comercio internacional. Dentro de las regulaciones tomadas encontramos las siguientes:

a) Las **RESTRICCIONES** que se pueden definir como la sujeción de una operación aduanera al permiso previo de autoridad competente.

Someramente señalaré las causas que pueden dar lugar a las restricciones mas importantes a la exportación de mercancías:

- a.1) Asegurar el abasto de productos destinados al consumo básico de la población, el abastecimiento de materias primas a la industria o regular o controlar recursos naturales no renovables, de conformidad con las necesidades del mercado interno y las condiciones del mercado internacional.
- a.2) Dar cumplimiento a tratados o convenios internacionales suscritos por México.
- a.3) Cuando sea necesario asegurar que las operaciones de comercialización internacional se realicen conforme a los procedimientos de exportación instituidos por la ley o el ejecutivo federal.
- a.4) A fin de preservar la fauna y la flora en riesgo de peligro de extinción.
- a.5) Se requiera conservar los bienes de valor histórico, artístico, arqueológico o valioso por cualquier circunstancia" ⁴⁶.

Del mismo modo señalaré las restricciones a la importación de mercancías.

⁴⁶. - Diario Oficial de la Federación del 13 de enero de 1986. Secretaría de Gobernación.

- 1) Cuando se requieran de modo temporal para corregir desequilibrios en la balanza comercial o de pagos.
- 2) Así lo requieran las condiciones de la economía nacional o disposiciones de orden público o de interés social.
- 3) Para dar cumplimiento a tratados o convenios internacionales suscritos por México.
- 4) Como contramedida a las restricciones a exportaciones mexicanas aplicadas unilateralmente por terceros países, salvo lo previsto en tratados o convenios suscritos por México.
- 5) Cuando sea necesario impedir la concurrencia al mercado interno de mercancías en condiciones que impliquen prácticas desleales de comercio internacional.

b) Las **EXENCIONES** cuyo efecto es liberar a los causantes de la obligación de pagar impuestos de acuerdo con las disposiciones específicas, mencionadas en la ley.

Quedan exentas del impuesto al comercio exterior todas aquellas mercancías, que por no representar daño alguno a nuestra economía, dictaminan las autoridades correspondientes. Implica esta decisión una política hacia ciertas mercancías de exportación buscando con esto incentivar al industrial exportador. Es tal el motivo de que el Estado Mexicano otorgue subsidios, estímulos fiscales y deje exentas a un sinnúmero de mercancías a la exportación con un gran sentido, el de obtener divisas, y son éstas las que en cierto momento nos permitirán adquirir refacciones y accesorios para nuestra planta productiva y para la adquisición de maquinaria y tecnología. Es menester que importemos lo necesario, todo aquello que venga a contribuir un valor para el país en este momento o que vaya a transferir valor a todas aquellas mercancías que se destinen al comercio exterior. Nuestras tarifas son muy claras y muy precisas al dejar constancia de las múltiples funciones que desempeñan en el ámbito nacional e internacional.

c) Los **ESTIMULOS FISCALES A LA EXPORTACION**, consisten en la exención total o parcial de los derechos de importación y los impuestos internos que gravan a las materias primas y otros insumos que se utilizan en la elaboración de productos para la exportación y de los impuestos que pesan sobre el producto terminado, encontrando entre los estímulos o incentivos los siguientes:

El Subsidio.- "Es un estímulo que se le otorga a las empresas; se define como un convenio mediante el cual el fisco paga por cuenta del causante, la

totalidad o parte de los impuestos durante un tiempo, a cambio de que el causante lleve a cabo ciertos actos económicos que contribuyan a mantener los niveles de producción, ocupación o inversión; como en el caso de las exportaciones. Los subsidios no se regulan por Ley" 47.

Entre los estímulos a los productores que concurren al Comercio Exterior, relacionados con el tratamiento fiscal a la exportación, que son aceptados internacionalmente, se encuentran:

- Costo directo en productos de exportación para fines de gravámenes.
- Dedución anticipada para efectos del impuesto sobre la renta, así como la deducción de impuestos por los gastos en el extranjero.
- Ampliación para que las mercancías de exportación no causen abandono o el cobro de derechos de almacenaje.
- Pago de las contribuciones hasta que las mercancías salgan del país del recinto fiscal.
- Devolución del Impuesto al Valor Agregado en diez días.
- Tratamiento de tasa cero en el Impuesto al Valor Agregado a las ventas que se hagan a las empresas de Comercio Exterior.
- Mejor aprovechamiento de los regímenes de importación y exportación temporal, dentro de los que encontramos:
 - Importaciones temporales, para retornar al extranjero en el mismo estado, para transformación, elaboración o reparación, para depósito industrial.
 - Exportaciones temporales, para retornar al país en el mismo estado, para transformación, elaboración o reparación, importación para reposición de existencias, depósito fiscal, tránsito de mercancías.
- Devolución de Impuestos al Comercio Exterior.

d) Las **PREFERENCIAS ARANCELARIAS**

"Siendo este punto una forma de promoción de nuestros productos y nuestros mercados, también México lleva a cabo negociaciones con otros países, por lo que concede tratamientos arancelarias preferenciales a la importación de mercancías originarias de aquellas; bajo este tratamiento se incluyen en fracciones

47.- J. Romeuf.- Diccionario de las Ciencias Económicas. Pág. 163. Editorial Labor. México, 1966.

correspondientes de la tarifa del impuesto general de importación o en un apéndice adicional a la misma, que contenga las mercancías negociadas, el tratamiento arancelario pactado por cada una de ellas y el país o países a los que se les otorga la preferencia arancelaria"⁴⁸.

Dentro de estas negociaciones multilaterales y regionales, México debe entablar una política con un esquema propio hacia sus clientes y hacia sus proveedores, reconociendo las diferencias en el grado de desarrollo entre un país y otro, en este ejemplo cabe la relación México, Estados Unidos y Canadá; reconocemos los vínculos existentes entre el comercio, el financiamiento, la cooperación científica-tecnológica en un marco de amistad y utilizando los foros idóneos para llevar a cabo las negociaciones al respecto.

Con América Latina se fortalecerán los vínculos, económicos y políticos, para obtener una mayor capacidad de maniobra en las relaciones México con otras regiones.

México tiene en la comunidad económica europea, mercado para la diversificación de sus exportaciones de productos primarios y manufacturas. El sistema generalizado de preferencias arancelarias, el acuerdo sobre textiles, vigente hasta 1986 y el propio convenio de cooperación económica pueden sin lugar a dudas, contribuir en forma efectiva a mejorar nuestra participación en el mercado europeo y ampliar la cooperación en otros sectores de la actividad económica.

1.4.2. FUNCION SOCIAL.

Hay circunstancias en las que la aduana tiene que desempeñarse como protectora de los intereses de la sociedad. Y son en estos casos cuando dicho interés se sobrepone por encima de los intereses fiscales y económicos.

Toca al Estado formular leyes y normas encaminadas a proteger a la ciudadanía en cualquier momento. Principalmente en los casos de desastres, fenómenos naturales o de seguridad social y de salud, además ejerce un bien común, como es el caso de agilizar los trámites de importación y exportación, dando además asesoramiento a las personas físicas y morales que vayan a llevar a cabo transacciones de comercio exterior. El máximo interés de la aduana es cumplir oportunamente, en todos los casos de su competencia como hasta en estos momentos lo ha hecho, al prestar ayuda incondicional a la población.

Hay casos en los cuales la aduana tiene que abrir sus puertas por sobre los intereses económicos y los fiscales para beneficio colectivo; la función social a que

⁴⁸. Véase Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, Subsecretaría de Comercio y Aranceles.- Regla onceava (complementaria de la tarifa del impuesto general de importación) Pág. 8-9. México, 1982.

aludimos se concreta, de una manera general, en el régimen de franquicias y exenciones; cuando las aduanas permiten la introducción en franquicia de el equipaje de los pasajeros o del menaje de casa de los repatriados, están cumpliendo una función eminentemente social; cuando distribuyen las mercancías secuestradas consistentes en alimentos o ropa, entre menesterosos o instituciones de beneficencia, cumplen también una función de tipo social; cuando permiten a universidades y estudiantes el paso franco de equipo y libros, están desarrollando una actividad social.

Dentro de los medios para lograr las funciones sociales de la aduana más sobresalientes están:

a) las FRANQUICIAS Y EXENCIONES.

Estas se dan preferentemente a los alimentos, productos de primera necesidad, equipajes de pasajeros, menajes de casa de repatriados, de inmigrantes, de asilados y deportados, equipo de deportistas, instrumentos de artistas, libros, material y aparatos científicos para instituciones de enseñanzas e investigación. La Resolución de Comercio Exterior en apego a la Ley Aduanera dispone que la ropa y otras objetos de uso personal de procedencia extranjera que traigan consigo los pasajeros no causen impuestos, precisamente en razón de la calidad transitoria del sujeto del impuesto o sea la calidad de pasajero.

Es por la vía de las exenciones y franquicias que la aduana cumple buena parte de su función económica y social. Al Estado puede convenir, en una determinada coyuntura económica, no exigir el pago de impuestos, sea para favorecer el desarrollo económico, sea para favorecer un interés social.

Es conveniente señalar por qué razón se habla de "franquicias y exenciones". ¿es que son cosa distinta?, y si lo son, ¿cuál es la diferencia?.

Diversos autores no parecen distinguir entre franquicias y exenciones, utilizando ambos términos como sinónimos, aún cuando generalmente se coincide en que el término "franquicia" parece originario del mundo aduanero, en tanto que "exención" es una palabra propia de la ciencia fiscal. Desde luego no puede encontrarse en nuestra legislación una distinción entre ambos términos, pues tanto la Ley Aduanera como otras leyes de la materia los utilizan como sinónimos.

Parece ser que el término "franquicia" tiene una significación original de "paso franco por la aduana", es decir paso libre, que es un concepto muy amplio, puesto que significaría no solamente el no pago de impuestos sino el no cumplimiento de los requisitos a que eventualmente la importación o exportación de mercancías está sujeta. Desde este punto de vista el término exención quedaría reservado, dada su filiación "fiscalista", al caso del no cobro de impuestos, lo que

colocaría a la franquicia y la exención en dos conceptos diferentes aunque relacionados, uno más amplio que otro.

b) las DONACIONES.

La aduana tiene facultades para donar mercancías, secuestradas o abandonadas, a instituciones de beneficencia; o ropa y comida a los necesitados. Explicaré las formas como opera la Administración General de Aduanas cuando las mercancías pasan a propiedad del fisco federal.

"Primero.- Quedan abandonadas las que señala el artículo 32 de la Ley Aduanera. Las autoridades aduaneras notificarán al interesado que ha transcurrido el plazo de abandono y que cuenta con quince días para retirar los bienes previa la comprobación del cumplimiento de las obligaciones en materia de restricciones y de requisitos especiales, así como el pago de los créditos fiscales causados" ⁴⁹.

Segundo.- Se adjudican ciertas mercancías a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Tercero.- Se donan mercancías que son de utilidad a otras dependencias del Gobierno Federal.

Cuarto.- Se donan a instituciones de beneficencia social que no persigan fines de lucro (se pide el acta constitutiva).

Quinto.- Posteriormente el resto de las mercancías pasan a remate.

c) las SITUACIONES DE EMERGENCIA.

Es la autoridad aduanera la que permite el paso libre de mercancías, víveres y vestido para auxiliar zonas de desastre.

En estas circunstancias la autoridad aduanera abre sus puertas para recibir todo apoyo que vaya destinado a las zonas afectadas, eximiendo de todo trámite a las mercancías con el objetivo de que vayan a ser empleadas por la población necesitada.

1.4.3. FUNCION FISCAL.

Se basa en la recaudación de los gravámenes que las mercancías causan al pasar por las fronteras de un Estado determinado.

⁴⁹.- Revista Aduanera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; No.3, México, 1985. Pág. 21.

"Pagar impuestos, es una obligación que todos debemos cumplir; es la forma en la que contribuimos proporcional y equitativamente a cubrir el gasto público. Los impuestos al Comercio Exterior forman un renglón básico de la estrategia de ingresos adoptada por el Gobierno Federal, que ha hecho posible mejorar el financiamiento de los programas de gasto, que lleva a cabo el Estado"⁵⁰.

Nuestro Gobierno dentro de su política de saneamiento de las finanzas públicas, ha tenido que adoptar medidas duras y amargas que no podemos evadir dentro de una actitud responsable. Una de ellas ha sido el aumento de precios y tarifas de bienes y servicios que produce o presta el sector público (tarifas al Comercio Exterior, derecho de almacenaje en la aduana, gasolina, aviación, electricidad, etc.). Como sabemos, estos aumentos en ocasiones han sido fuertes; pero son consecuencia del rezago que había entre costos y precios, es por todos conocido que esta diferencia se había venido cubriendo con los subsidios, que eran un elemento fundamental de déficit y también, por qué no mencionarlo, de presión al endeudamiento público interno y externo. Los impuestos que se recaudan en la aduana, como es sabido, son destinados a fortalecer las obras del Gobierno y a generar inversión, empleo y otros servicios.

1.4.4. FUNCION DE VIGILANCIA.

Junto a las funciones que hemos mencionado anteriormente, las aduanas son utilizadas para cualquier otra función relacionada con el cruce de personas y mercancías por las fronteras terrestres o con el arribo de ambas o su salida, por aeropuertos o puertos de mar. Así las aduanas generalmente disponen de cuerpos armados, militarizados, que no solamente vigilan el cumplimiento de las leyes aduanales sino el de un sinnúmero de normas de muy diversa naturaleza, principalmente de tipo migratorio y de salubridad pública, de protección a la fauna y a la flora y aún, eventualmente, para actuar en caso de guerra, de calamidad pública o de epidemias; podemos pues hablar de una función de vigilancia de la seguridad nacional no menos importante que las anteriores.

1.4.5. FUNCION DE COOPERACION.

"Es aquella que realiza la aduana en apoyo de otras dependencias oficiales dándoles intervención y prestando su colaboración para el cumplimiento de sus trabajos específicos. Dicha función la desarrollo a título complementario de mi

⁵⁰- Serra Rojas, Andrés.- Derecho Administrativo Vol. I, México, 1977 Pág. 224-231 Editorial Porrúa, Hermanos y Cía., S.A. México.

investigación. Menciono las actividades que lleva a cabo la aduana con las demás dependencias del Gobierno Federal a manera de ejemplo:

- "A la autoridad diplomática, la aduana les da trato excepcional a los miembros del servicio exterior nacional y extranjero, claro está, otorgándoles franquicias a sus pertenencias.

- A la autoridad sanitaria, dándoles vista sobre productos alimenticios, químicos, biológicos, medicinales, etc. y detectando el tráfico ilícito de estupefacientes, sustancias sicotrópicas, enervantes, narcóticas o tóxicas.

- A la autoridad agropecuaria, en materia de piezas de caza, pesca, explotación forestal o plantas y animales vivos.

- A la autoridad comercial, por lo que toca a normas de calidad, información, empaques, precios, pesas y medidas.

- A la autoridad migratoria, en la atención de personas y aplicación del régimen aduanero correspondiente a sus pertenencias.

- A la autoridad portuaria, (marítima o aérea), para el control de las naves en su registro, tránsito, matrícula, seguridad, etc.

- A la autoridad educativa y cultural.- Impidiendo la exportación de tesoros artísticos, monumentos arqueológicos y documentos históricos e interceptando la importación de objetos obscenos y toda clase de productos atentatorios contra la moral y las buenas costumbres o que dañan la cultura nacional.

- A la autoridad postal (Servicio Postal Mexicano), efectuando el despacho de todas las mercancías enviadas mediante el servicio de correos.

- A la autoridad militar, cerrando el paso a cierto tipo de armas y explosivos no autorizado por ella, así como en la vigilancia de costas y fronteras.

- A la autoridad judicial, en la investigación de aquellos delitos cometidos por inobservancia de las leyes que rigen las actividades mencionadas y en la determinación y procesos de los culpables. Se establece en la ley que todas las autoridades de policía, militares y administrativas colaboren en el mejor desenvolvimiento de las funciones que lleve a cabo la autoridad aduanal".⁵¹.

⁵¹.- Vallejo Montano, Virgilio.- Op. Cit. Pág.102-103.

CAPITULO 2

BASES JURIDICAS DEL DERECHO ADUANERO.

2. BASES JURIDICAS DEL DERECHO ADUANERO.

Al hablar del Derecho Aduanero debemos hacer una revisión a la definición que del mismo hacen diferentes autores concediendo o negando su autonomía, sobre de esto señalaremos que:

El Dr. Pedro Fernández Lalane, al hablarnos del Derecho de Aduanas y sus fuentes, define al Derecho Aduanero como: "Las normas legales y reglamentarias que determinan el régimen fiscal al cual deben someterse los importadores, exportadores, agentes marítimos, despachantes de Aduana, y en general, quienes realizan operaciones con mercancías a través de las fronteras de la República, por las vías marítimas, aéreas, terrestres y postales, constituyen el Derecho de Aduana".⁵²

Agrega que a fin de determinar la naturaleza y el alcance de las normas de derecho aduanero, estima que es necesario precisar el mayor o menor grado de dependencia de las otras ramas del Derecho Público especialmente la del Derecho Administrativo. Por ello, el autor no busca definir la autonomía del Derecho Aduanero, sino la autonomía o no autonomía del Derecho Financiero y Tributario del cual lo aduanero forma parte.

La autonomía del Derecho Aduanero es muy controvertida, puesto que autores como D'alessio, Zaonbini, Cossia, niegan autonomía al Derecho Financiero, estimando que éste forma parte del Derecho Administrativo.

Giannini por su parte, niega autonomía conceptual al Derecho Financiero, pero admite la independencia del Derecho Tributario o Fiscal, indicando que la tesis de la autonomía del Derecho Financiero es sustentada, por su parte por tratadistas tales como: D'amelio, Vanoni, Pugliese, Tesoro, Ingreso, Trotabas, Fronrouge, Villegas Basavilbaso, etc., quienes en general reconocen que el Derecho Financiero tiene sustancia propia y presenta un cuerpo de doctrina homogéa y principios generales que los son exclusivos.

Fernández Lalane acepta como la mayor parte de la doctrina la autonomía del Derecho Financiero y del Tributario, para indicar luego "entendemos que el Derecho Aduanero, como parte del Derecho Tributario, participa de los caracteres que se señalan como indicativos de la autonomía de este".

Sin embargo, pone énfasis en aclarar que asigna a la expresión "autonomía" un significado sumamente relativo, como propio de una rama del derecho que presenta instituciones y principios normativos particulares. Por ello,

⁵².- Fernández Lalane Pedro: Derecho Aduanero. Ediciones Depalma, Buenos Aires 1966, Tomo I, Pág 73.

prefiere hablar de especialidad, antes de autonomía. Concluye diciendo: "El derecho Aduanero tiene un objeto tributario, como formando parte del Derecho Tributario, es independiente de las otras ramas del Derecho público y, por tanto, no constituye un capítulo o división del Derecho Administrativo, no obstante que con él mantiene una íntima vinculación, ya que al lado de las normas que regulan el tributo, como son las normas aduaneras propiamente dichas, están las que rigen la actividad de los órganos de la Administración Fiscal que son de naturaleza administrativa.

Octavio Gutiérrez Carrasco, sobre el particular señala: " Sin pretender una definición y dando sólo un concepto del Derecho Aduanero desde el punto de vista de su contenido, podríamos decir que es el conjunto de normas legales que determinan el régimen fiscal a que deben someterse los intervinientes en el tráfico internacional de mercancías a través de las fronteras nacionales o aduaneras, por las vías marítima, terrestre, aérea y postal; que organizan el servicio público destinado a su control, le fijan sus funciones, señalan las clases y formalidades de las operaciones sobre tales mercancías y establecen por último, los Tribunales Especiales y el procedimiento de las causas a que dichos tráficó dieran lugar."⁵³

Sitúa la legislación de Aduanas dentro del Derecho Público, presentando dos vertientes muy caracterizadas, señalando a la primera como dependiente del Derecho Administrativo por ser realizada a través de un Servicio Público, en tanto la segunda se integra al Derecho Financiero y en particular al Derecho Tributario.

Nos indica que el Derecho Aduanero carece de autonomía, entendiéndolo por tal la que goza aquella rama del Derecho que dispone de principios generales. Señala: "El Aduanero los extrae de otras ramas: administrativo, tributario, penal, procesal, etc., pero si tiene principios particulares, definiciones, conceptos y aún institutos de su personal dominio, tiene por consiguiente, especificidad".⁵⁴

Hugo Opazo Ramos señala: El Derecho Tributario regula sólo la actividad en materia de gravámenes y no lo relativo a la obtención de otros recursos distintos a los tributos, que sigue estando regulada por el Derecho Financiero. Agregando que, en este orden de ideas, no se necesita un raciocinio muy detenido para comprender "Que el Derecho Aduanero es una rama o un orden del Derecho Tributario, desde el momento que la esencia de aquél descansa en el tributo y el principio dominante en él es el de la tributación", y resume diciendo "El Derecho Financiero es lo genérico; el Derecho Tributario lo específico; cada orden de este como el aduanero, lo típico".⁵⁵

⁵³.- Gutiérrez Carrasco Octavio: Nociones de Derecho Aduanero Chileno: Revista de Derecho Económico del Departamento de Derecho Económico de la Universidad de Chile, números 35-36, Santiago de Chile, 1971, Pág. 31.

⁵⁴.- Gutiérrez Carrasco: Op. Cit. Pág. 36.

⁵⁵.- Manual de Legislación Aduanera, Escuela Interamericana de Administración Pública (ELAP) de la fundación Getúlio Vargas, Río de Janeiro, Brasil, 1975. Pág. 35.

El profesor Fernando Muñoz García nos señala que la existencia de una "Ciencia Aduanera" es un hecho normalmente admitido por los estudiosos de estas cuestiones, no así la de un "Derecho Aduanero" como rama jurídica autónoma, que es negado por la mayor parte de la doctrina.

Entre aquellos que niegan la autonomía del Derecho Aduanero, cita, entre otros, a Berliri, Matías Cortez y Bobbio, de quien transcribe la siguiente opinión: "Si bien es correcto hablar de impuesto aduanero, dado que los derechos de aduanas, cuya gestión esta encomendada a la Aduana, forman parte de la organización impositiva estatal, no lo es tanto hablar de un Derecho Aduanero Autónomo, separado de otras ramas del Derecho, como nacido de presupuestos propios y científicamente diferenciado".⁵⁶

En su "Introducción al Derecho Aduanero", nos indica: siendo el fenómeno aduanero único, su estudio puede realizarse desde distintos puntos de vista, empleando en cada caso el método apropiado. De esta forma se originan las diferentes disciplinas particulares que integran la "Ciencia Aduanera". Una de estas disciplinas es el Derecho Aduanero, que se ocupa del estudio del fenómeno aduanero desde el punto de vista jurídico. Ello, naturalmente, no puede hacerse de otra manera que empleando método jurídico. Desde este particular punto de vista, no cabe la menor duda que la determinación de lo que constituye el territorio aduanero de un país, las mercancías que pueden ser introducidas o extraídas de él, el destino o tratamiento aduanero que pueden recibir, los lugares por donde se pueden importar o exportar, las personas que lo pueden realizar, las condiciones que han de cumplir, el procedimiento para realizarlo y las consecuencias jurídicas que de tales actos y hechos se derivan, es materia que hoy día, en el estado moderno, aparece regulado por disposiciones imperativas, a cuya observancia quedan obligados tanto el Estado como las personas sujetas a su potestad. Estas disposiciones dan vida, de una parte, a una estructura aduanera (una organización), y de otra, a unos derechos y deberes recíprocos entre el Estado y los particulares, que constituyen el contenido de una especial relación jurídica: la relación jurídica - aduanera.

Conforme a lo anterior, define al Derecho Aduanero como: "aquella parte del Derecho objetivo que expone los principios y normas referentes a la organización aduanera en general y al establecimiento de unos territorios especiales, en particular, denominados territorios aduaneros, que no tienen por qué coincidir con el territorio político de los Estados, y que regula la entrada, salida, permanencia y tránsito de las cosas por dichos territorios, así como las relaciones jurídicas que surgen en torno a dichas cosas entre el ente público (normalmente el Estado) titular de la soberanía (imperium) sobre ese territorio y los particulares que ostentan la propiedad, posesión, el simple control o cualquier otra forma de dominio privado (dominium) sobre las cosas que entran, salen o permanecen en el

⁵⁶ - Muñoz García Fernando; Introducción al Derecho Aduanero; Capítulo I. Revista Aduanas Nos. 252; Enero, Promotora de Publicación. S.A., Madrid. 1975. Pág. 20.

territorio sobre el que se ejerce esa soberanía". O bien puede definirse como "aquella parte del Derecho objetivo que regula la relación jurídica-aduanera desde su iniciación hasta su terminación".⁵⁷

Señala el autor que el Derecho Aduanero es Derecho público, dado sus normas imperativas, inderogables por la voluntad de los particulares y que, como todo Derecho Público, contiene normas de organización y normas de comportamiento. Que a diferencia del Derecho Financiero y el Tributario, no puede afirmarse que se trata de un Derecho Público íntegramente interno, ya que gran parte de sus normas de organización caen fuera no sólo del Derecho Administrativo, sino también del Derecho Constitucional como sucede con todo el capítulo que el Derecho Aduanero dedica a las uniones aduaneras y a los organismos aduaneros de carácter internacional. Y lo mismo puede decirse con respecto a sus normas de comportamiento, muchas de las cuales no son internas, sino genuinamente internacionales, ya que tienen su origen en los Tratados o en la costumbre internacional y regulan problemas auténticamente internacionales, por ejemplo, las normas referentes a la Nomenclatura Arancelaria, Valor en Aduana, etc..

Agrega que del Derecho Aduanero puede afirmarse que sus normas, aunque emanen de un organismo estatal, cumplen siempre una finalidad internacional, ya que el fenómeno aduanero que tiene que regular contiene siempre un elemento de extranjería, ya sea la mercancía, la persona, el país de origen, el de tránsito, el de destino, lo que en modo alguno puede decirse del Derecho Financiero o del Tributario.

Aclara que la autonomía del Derecho Aduanero no se funda tan sólo en el hecho de que sus manifestaciones concretas no encajen en el Derecho Financiero, Tributario, Administrativo o en otras del Derecho, lo cual ya de por sí es altamente significativo, sino en razones más poderosas y profundas todavía.

En efecto, nos dice que cada rama del Derecho se ocupa de una especial relación jurídica y sólo en la medida que es posible aislar y delimitar una nueva relación tipo podremos hablar de una nueva disciplina jurídica. Sin relación laboral, no hay Derecho Laboral; sin relación administrativa, no hay Derecho Administrativo; sin relación Tributaria, no hay Derecho Tributario, y sin relación aduanera no hay Derecho Aduanero. Y agrega, esta es una de las razones por las que los juristas no han podido hablar nunca en serio del Derecho Financiero, ya que nunca se ha podido aislar y delimitar la relación jurídica financiera.

Posteriormente se pregunta el autor: ¿existe en nuestro caso una relación jurídica aduanera, de caracteres singulares, en la que podamos fundar sólidamente la autonomía del Derecho Aduanero?, contesta esta interrogante reconociendo la

⁵⁷.- Muños García Fernando; Op. Cit. Pág. 29.

existencia de prestigiosos autores que niegan la existencia de un Derecho Aduanero autónomo, Berliri, entre ellos, quienes según el autor no han visto en el Derecho Aduanero más que límites, prohibiciones, negatividades, restricciones impuestas por razones de interés público a la libertad de los particulares, pero no auténticas instituciones a través de las cuales se amplíe o puedan ejercitar su libertad.

Agregan que... "ninguno de ellos se ha percatado, al parecer, de la parte positiva que tienen esos límites, ni ha comprendido que el Derecho Aduanero contiene auténticas instituciones de las que se sirven las personas, y no sólo el Estado, para sus propios fines. Estos límites, evidentemente, de una parte restringen la libertad del individuo, pero por otra parte, y esto es lo que se le ha pasado a esos individuos pensadores, la amplían, ya que son el presupuesto de posibilidades nuevas que sin ellos no existirían. En definitiva, no son meros límites, sino la línea definitoria de unas instituciones que están detrás de los mismos. Y el contenido de estas instituciones que son unos derechos y obligaciones, para el Estado y los particulares, que no se debe confundir con ningún otro".⁵⁸

Dos razones principales permiten al autor afirmar que el Derecho Aduanero es una disciplina jurídica autónoma, completamente distinta del Derecho Tributario y del Derecho Financiero:

1. Porque sus condiciones de posibilidad son absolutamente distintas de las de aquellos derechos. En otras palabras completamente distintas a las que necesitan aquellos.

2. Porque la relación jurídico - aduanera, cuya regulación constituye su principal objeto, es una relación jurídica completamente distinta de la relación tributaria y de todas aquellas de las que se ocupa el Derecho Financiero.

Nos resalta el autor el hecho de que, para la existencia del Derecho Tributario o el Financiero, basta que exista un solo Estado, un solo territorio y un solo régimen jurídico-económico aplicable dentro del mismo y que, por el contrario, para la existencia del Derecho Aduanero es necesario que existan dos Estados o por lo menos, dos territorios netamente separados, dos sistemas jurídico-económicos distintos aplicables dentro de ellos y la posibilidad de que las cosas pasen de uno a otro sistema. Aclara el autor que mientras que para uno basta con una estructura monista, para otro es necesario una estructura dualista o pluralista, dinámica, y mejor aún, de carácter dialéctico. Ello explica que la relación aduanera sea algo incomparablemente más complejo y difícil de aprender que una simple relación tributaria.

⁵⁸.- Muñoz García Fernando: Op. Cit. Pág. 25

El profesor Muñoz García concluye diciendo que cualquiera que sea el resultado de la polémica, autonomistas y antiautonomistas, hay acuerdo en tres cosas:

1. Que la existencia de disciplinas autónomas no puede atentar, ni siquiera agrietar, la unidad esencial del Derecho.
2. Que existen principios especiales a los cuales es necesario recurrir para interpretar las normas aduaneras, y ello tanto si se reconoce la autonomía de este Derecho como si se niega.
3. Que la adscripción de una institución a una u otra rama del Derecho no significa 'ex necesse' que a dicha institución haya que aplicar normas distintas de las que se aplicarán si hubiese sido atribuida a otra rama del Derecho.

El profesor Roque García Mullín, experto tributarista del Programa de Financiamiento para el Desarrollo de la OEA, opina acerca de la inexistencia de un Derecho Aduanero autónomo, distinguiendo entre autonomía en un sentido didáctico y autonomía en sentido científico.

En cuanto a la autonomía didáctica, nos dice que esta es simplemente la posibilidad de aislar un determinado sector normativo dentro del Derecho, para enseñarlo o estudiarlo con profundidad, acotando así el campo de análisis.

Por lo que respecta al concepto de "autonomía científica", señala que entre los autores que la admiten, según el profesor García Mullín, el menos exigente en cuanto a la caracterización del contenido de la autonomía, sería Giuliani Fonrouge, ya que a este le basta para reconocer tal calidad, que la rama del Derecho disponga de principios generales propios.

Definir la naturaleza jurídica del Derecho Aduanero nos conduce al análisis de las conclusiones de autores y tratadistas respecto a esta rama del derecho, tomando en cuenta su interdependencia con otras disciplinas como lo es la fiscal.

En nuestra opinión coincidimos con el criterio sustentado por el Dr. Máximo Carvajal Contreras, quien señala que "El Derecho Aduanero es autónomo, ya que la existencia de una disciplina autónoma del Derecho se impone cuando hay instituciones que no pueden ser explicadas de una manera plena por otra rama del Derecho", señalando, además, que "el Derecho Aduanero agrupa y explica hechos nuevos o hechos que otras disciplinas no contemplan; por razón de que cuenta con principios e instituciones propias y se interrelacionan con otras disciplinas del

Derecho además de que, cumple con una autonomía legislativa, una autonomía didáctica y una autonomía científica" ⁵⁹

2.1. NATURALEZA JURIDICA DEL DERECHO ADUANERO.

Como ha quedado señalado, para la definición del concepto de Derecho Aduanero existen diversas conclusiones y opiniones de autores y tratadistas sobre su naturaleza jurídica. La discusión teórica es interesante, sin embargo, para efectos de este tema tomaremos la definición que sobre este particular hace el Dr. Máximo Carvajal Contreras:

El Derecho Aduanero es derecho público, porque el sujeto esencial y dominante de la relación jurídica es el Estado; sus disposiciones son de orden público y no pueden ser modificadas por los particulares.

El Derecho Aduanero es autónomo porque dispone de principios generales propios y actúa coordinadamente en permanente conexión e interdependencia con las demás disciplinas, como integrante de un todo orgánico. Es una disciplina autónoma porque sus preceptos son distintos, tiene principios comunes que lo rigen. Contempla hechos que otras disciplinas no contemplan. Cumple con una autonomía legislativa, es decir, cuenta con un conjunto de disposiciones legales propias, como lo son la Ley Aduanera y las leyes de los impuestos generales de importación y de exportación; tiene autonomía científica, ya que esta disciplina cuenta con instituciones, principios propios, conexión o interdependencia con otras disciplinas, como lo demuestra el hecho de que el ejecutivo tiene facultades para legislar en materia aduanera, que el impuesto aduanero tiene un fin económico, la institución de la aduana, el sistema de valor para efectos aduaneros, la clasificación arancelaria, etc. ⁶⁰

Al ser el derecho aduanero una disciplina autónoma, la consecuencia es que entra en conexión e interdependencia con las demás disciplinas que integran el todo que es el Derecho, por lo anterior y a reserva de ser estudiado en forma más específica en el desarrollo de este capítulo, mencionaremos las diferentes clases de Derecho Aduanero que nos señala el Dr. Carvajal, en relación con el ámbito de validez material en que éste se interrelaciona con otras disciplinas jurídicas, señalándolas de la siguiente forma:

"Derecho Constitucional Aduanero: Son normas que pertenecen al Derecho Constitucional pero que regulan materia aduanera, como son: la facultad privativa de la Federación de establecer impuestos al comercio exterior. El

⁵⁹ - Carvajal Contreras Máximo: Op. Cit. Pág. 13.

⁶⁰ - Carvajal Contreras Máximo: Op. Cit. Pág. 9.

establecimiento de las aduanas con su ubicación. La facultad de la Federación de gravar, restringir o prohibir la importación, exportación o tránsito de mercancías.

Derecho Administrativo Aduanero: Son normas de Derecho Administrativo, que al aportar los servicios propios de la actividad de la Administración Pública, hacen que se materialicen las funciones aduaneras, así como establecer lo órganos o dependencias del Estado que se encargan de recaudar los impuestos al comercio exterior.

Derecho Fiscal Aduanero: Son aquellas normas que perteneciendo al Derecho Fiscal se relacionan estrechamente con la materia aduanera, como son: la teoría de las contribuciones. Definiciones de los impuestos al comercio exterior. Los recursos de los particulares frente a los actos de la autoridad aduanera. Los procedimientos contenciosos. La regulación del delito de contrabando.

Derecho Financiero Aduanero: Es el conjunto de normas típicas del Derecho Financiero que se relacionan con el aduanero, como es el caso de fijar los montos máximos de recursos financieros para la importación de mercancías. La regulación de la balanza de pago y de comercio. La obtención de divisas que por exportaciones ingresen. La fijación de la paridad cambiaría de la moneda.

Derecho Penal Aduanero conjunto de normas de derecho penal que apoyan al derecho aduanero; es la aplicación de principios generales para penar todo acto o hecho contrario a la ley aduanera.

Derecho Internacional Aduanero: Normas de derecho internacional que se relacionan con el aduanero para establecer las zonas de integración aduanera como son las áreas de libre comercio, uniones aduaneras, mercados comunes. Tratados bilaterales o multilaterales para crear organismos internacionales como por ejemplo el GATT, actualmente conocido como la "OMC" Organización Mundial de Comercio, el Consejo de Cooperación Aduanera de Bruselas con su nomenclatura aduanera y su sistema de valor.

Derecho Procesal Aduanero: Son normas procedimentales que tienen aplicación en los casos de infracciones o controversias entre los importadores o exportadores con la autoridad aduanera, ya sea en la tramitación del procedimiento administrativo de investigación y audiencia, (este procedimiento en la actualidad es conocido con el nombre de Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera, del cual hablaremos en su oportunidad), ya en la utilización del recurso de revocación o en el juicio de nulidad; en lo concerniente a notificaciones, recusaciones, probanzas, desahogo de pruebas, competencia, términos, legitimación, etc...

Derecho Civil Aduanero: Es el conjunto de principios o instituciones civiles que se aplican a la materia aduanera como el mandato, la personalidad, la

capacidad, el concepto de obligación, los conceptos de convenios y contratos, la propiedad, la declaración unilateral de la voluntad, la condición, el término.

Derecho Mercantil Aduanero: Son aquellas disposiciones típicas mercantiles que tienen injerencia en la actividad aduanera como son: los actos de comercio, comerciantes, títulos de crédito, los manifiestos de carga, las facturas comerciales, las formas de endosar la documentación, la compraventa internacional los contratos de fletamiento y seguro, la comisión mercantil, los almacenes generales de depósito.⁶¹

Desde siempre ha prevalecido la división del Derecho Público con el Derecho Privado. Su separación es obra de los Juristas Romanos. Se afirma que el Derecho Público es el que mira al estado de la cosa romana y el Derecho Privado el que se refiere al interés de los particulares.

Al respecto, Kelsen afirma que la diferencia entre Derecho Público y Privado esta en la forma de crear normas, si es creada por un principio de autonomía, será de Derecho Privado, pero si su principio es de heteronomía será de Derecho Público.⁶²

De las teorías que se han elaborado en torno a esta división del Derecho el Dr. Máximo Carvajal Contreras, opina que: "el Derecho Aduanero es Derecho Público, porque el sujeto esencial y dominante de la relación jurídica es el Estado; sus disposiciones son de orden Público y no pueden ser modificadas por los particulares; con su cumplimiento está comprometido el interés general por los fines y actividades de Derecho; la naturaleza de sus normas son de integración y subordinación jurídica; existiendo una legislación especial que regula lo relacionado con este derecho."⁶³

Algunos autores creen que el Derecho Aduanero es derecho Social, sin embargo, consideramos que el Derecho Aduanero es Derecho Público por su origen, por su estructura y por su finalidad.

2.1.1. FUENTES DEL DERECHO ADUANERO.

NOCION DE FUENTE de "Fons", "Fontés", y esta de "Fundo", "Dere", que significa derramar; indica la idea, el punto donde aparece, se derrama o brota el agua en la superficie de la tierra.⁶⁴

⁶¹.- Carvajal Contreras Máximo: Ob. Cit.. Pág. 14,15.

⁶².- Hans Kelsen: Teoría del Derecho y del Estado; Textos Universitarios, Facultad de Derecho UNAM; México, 1979 Pág. 243, 244.

⁶³.- Carvajal Contreras Máximo: Op. Cit. Pág 9.

⁶⁴.- De Diego Clemente Felipe: Fuentes de Derecho Civil Español; Publicaciones de la Residencia de Estudiantes, Serie I, Volumen VI, Madrid, 1922, Pág. 154.

Son múltiples los tratadistas que han elaborado estudios sobre el origen del derecho, sin poder a la fecha llegar a un acuerdo, es por ello que la expresión Fuente del Derecho a adquirido diversos significados, siendo frecuentemente causa de equívocos y de confusiones, a lo que Kelsen ha manifestado "que es una expresión figurada superlativamente ambigua".⁶⁵

El Dr Máximo Carvajal señala: "Si bien es cierto que el termino fuente se utiliza para señalar diversos conceptos, su connotación ha adquirido desde hace mucho tiempo carta de naturalización dentro de la ciencia del derecho y su estudio es obligado en cualquier disciplina".⁶⁶

Bonaccase señala que "Las fuentes son órganos de expresión del Derecho". "Son las formas obligadas y predeterminadas que ineludiblemente deben revestir los preceptos de conducta exterior, para imponerse socialmente, en virtud de la potencia coercitiva del Derecho".⁶⁷

Eduardo Pallares las considera como "todo aquello que da nacimiento al derecho positivo o sea a las normas jurídicas".⁶⁸

El maestro García Maynes en su obra "Introducción al Estudio del Derecho", dice que las fuentes del Derecho son de tres tipos: formales, reales e históricas". Para el estudio de las fuentes en el derecho aduanero, únicamente mencionaré lo correspondiente a las fuentes formales.

FUENTES FORMALES. Son las formas externas o procedimientos de la manifestación del derecho, predeterminando para cada sistema jurídico su proceso de manifestación, siendo obligatorio para todos. El nombre de Formales es en virtud de la forma que reviste y no por la índole de los mandatos que contiene.

Para Vernengo fuente formal "es aquella norma o enunciado que el órgano puede invocar como justificación socialmente suficiente de la norma que introduzca en el orden jurídico". De igual manera De Buen, al decir que "las dotadas con fuerza de obligar por mandato de dichos ordenamientos legislativos son fuentes formales".⁶⁹

Las fuentes formales han sido clasificadas en: Directas e Indirectas, las primeras son aquellas que encierran en sí la norma jurídica. En tanto que las

⁶⁵ - Hans Kelsen: Op. Cit. Pág.156.

⁶⁶ - Carvajal Contreras Máximo: Op. Cit. Pág.24.

⁶⁷ - Bonaccase Julian: Introducción al Estudio del Derecho; Editorial Cajica, Puebla, México, 1944, Pág.156.

⁶⁸ - Pallares Eduardo: Diccionario de Derecho Procesal Civil; Editorial PORRUA S.A. México 1975, Pág. 375.

⁶⁹ - Vernengo Roberto José: Curso de Teoría General del Derecho; Editorial Cooperadora del Derecho y Sanciones Sociales. Buenos Aires, Argentina, 1976, Pág.329.

segundas son las que contribuyen a la creación e interpretación de las normas jurídicas.

La fuente formal comprende las formas de expresión o manifestación de las normas jurídicas, que están dotadas de fuerza obligatoria por mandato de un determinado ordenamiento legislativo-constitucional. Por ejemplo, la Ley; la costumbre (en los casos que la ley se remite a ella); la sentencia judicial (para las partes litigantes); el contrato (para las partes contratantes); y, los Principios Generales de Derecho y la equidad natural.

Para los historicistas la única fuente formal es la costumbre, que representa la expresión espontánea de la voluntad general. Para los juraracionalistas en cambio, la única fuente formal es la ley, expresión racional de la voluntad general.

Comúnmente se aceptan cuatro formas de expresión de la norma jurídica: la costumbre, la ley, la jurisprudencia y la doctrina de los autores, las dos primeras serán principales y las restantes, secundarias.

También se han clasificado en Principales y Supletorias; las primeras, se catalogan así de acuerdo al rango que tienen en el Derecho Positivo de un país. Y las segundas, de acuerdo al orden señalado por la fuente principal.

Podemos clasificar a las fuentes del Derecho Tributario Aduanero en Imperativas y Facultativas, distinción que hacemos en cuanto sean o no de observancia obligatoria.

Dentro de las fuentes imperativas, ubicaremos la Constitución Política del Estado, la Ley, los Tratados Internacionales Ratificados, la legislación irregular (Decretos leyes y Decretos con Fuerza de Ley), los Decretos y los Reglamentos.

Dentro de las fuentes facultativas, se encuentran la Doctrina, la jurisprudencia y la Costumbre.

A continuación, en una forma breve, señalaré las características principales de cada una de estas fuentes imperativas.

A) La Constitución Política. Estimamos innecesario informar acerca de la trascendental importancia de esta fuente del Derecho Tributario Aduanero. Su esencia emana no sólo por su carácter de ley primaria y fundamental, sino también por constituir, en la especie, una verdadera fuente de las fuentes imperativas. En efecto, la imperatividad del resto de las fuentes emana precisamente de disposiciones y principios constitucionales.

Además, recordemos que esta suprema norma jurídica determina la forma del Estado; organiza los Poderes Públicos y les fija sus atribuciones y establece los derechos fundamentales e individuales que el Estado reconoce a sus miembros y que, evidentemente, la legislación aduanera no debe infringir.

B) La Ley, señalada como la fuente imperativa por excelencia del Derecho, es la Fuente Inmediata, Principal y Directa que crea y da forma al Derecho.

Existe un corriente orgánica que considera a la Ley como el acto emanado del Poder Legislativo sin importar su naturaleza o contenido. Otra que además de tomar en cuenta el órgano del cual surge el acto, adiciona la necesidad de que tenga determinada formalidad. En consecuencia, la Ley será todo acto emanado del Poder Legislativo siguiendo el procedimiento establecido en la Constitución.

Algunas no toman en cuenta el órgano y consideran Ley el acto que emane de cualquier órgano siempre y cuando tenga facultad y competencia constitucional (Kelsen, Merki).

La doctrina francesa basa su teoría en atender al contenido y efecto. Lo que interesa es su contenido general (objetivo) o su contenido particular (Subjetivo). (Jeze, Bommard, Duguit).

Todas estas corrientes se han agrupado en dos:

La Dualista que distingue entre Ley en sentido formal y Ley en sentido material. En el aspecto formal se dice que es la disposición que emana del órgano legislativo, el carácter de formal es por el acto de su creación a través del poder legislativo establecido en la Constitución. En cuanto al material, es el acto jurídico que establece una regla de derecho de alcance general y abstracto, que estatuye impersonalmente una obligación dotada de poder coactivo.

La Unitaria sostiene el criterio de que no hay Leyes exclusivamente formales ni exclusivamente materiales (Heller, Wenzel). Será entonces Ley de toda norma de derecho dictada por el poder que representa al pueblo y que tiene por ello, el carácter general de regla superior.

Planiol define a la Ley diciendo "Es una regla social obligatoria, establecida con carácter permanente por la autoridad y sancionada por la fuerza".⁷⁰

⁷⁰.- Anabalón Ramírez Carlos: El Derecho Tributario Aduanero; Revista Tributación; Volumen IV; Número 13; Enero-Marzo 1978.

Boeuf: "Es una regla social establecida por la autoridad pública, que tiene cierta generalidad de aplicación y cuya observancia se hace obligatoria por una sanción positiva".⁷¹

Andrés Bello: "Es una declaración de la voluntad soberana, que manifestada en la forma prescrita por la Constitución, manda, prohíbe o permite".⁷²

Así mismo los tratadistas han señalado, como caracteres esenciales de la ley, los siguientes:

a) En una regla social: Se aplica en la sociedad y reglamenta las relaciones de los hombres frente a los otros hombres.

b) Emanada de una autoridad pública.

c) Es una regla que tiene cierta generalidad de aplicación: La ley se establece para un número indeterminado de actos o hechos; o, para que rija a todas las personas que se encuentren en determinadas condiciones. Por eso se dice también que es una regla general y abstracta, general por cuanto se aplica a todos los ciudadanos, abstracta, porque no sólo comprende una única situación jurídica, sino que todas las demás de la misma naturaleza que puedan presentarse.

d) Es una regla obligatoria y su observancia está asegurada por una sanción positiva, la sanción puede ser de carácter civil o penal.

e) Es una regla cierta: Su existencia no necesita ser acreditada. Su cabal conocimiento es obligatorio en el sentido que nadie puede alegar ignorancia de la ley.

f) Es una regla de derecho de carácter permanente: Este carácter está íntimamente relacionado con el de la generalidad de la ley.

Al haber analizado la ley en su aspecto general y hablar de leyes aduaneras, nos estamos refiriendo no solo a la Ley Aduanera sino también a toda aquella otra legislación que directa o indirectamente tiene relación con lo aduanero, como por ejemplo, la ley del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios, o bien la Ley del Impuesto al Valor Agregado, etc...

Podríamos definir las leyes aduaneras como aquellas que reglan las relaciones jurídicas entre el Estado y los particulares que operan en el tráfico internacional de mercancías; sin embargo, tratándose específicamente del Arancel de Aduanas o la Tarifa Aduanera, habría que aclarar en cuanto a que la relación

⁷¹ - Anabalón Ramírez Carlos; Op. Cit.

⁷² - Anabalón Ramírez Carlos; Op. Cit.

jurídica reglada debe tener relación con la carga impositiva sobre las mercancías objeto del tráfico internacional.

Las características que encontramos en la Ley Aduanera son las siguientes:

- a) La ley aduanera es una regla social;
- b) Emana de una autoridad pública;
- c) La ley aduanera es una regla que tiene cierta generalidad de aplicación; toda vez que es evidente que se establece para un número indeterminado de actos, o para que rija a todas las personas que se encuentren en determinadas condiciones.
- d) La ley aduanera es obligatoria y su observancia esta asegurada por una sanción positiva;
- e) La ley aduanera es una regla cierta ya que nadie puede alegar su ignorancia.

C) Los Tratados Internacionales Ratificados.

Al hablar de Tratados Internacionales Ratificados nos estamos refiriendo para efecto de este tema, a aquellos que regulan relaciones de comercio entre los países, sea que se concierten bilateral o multilateralmente. Se excluyen, por tanto, los arreglos políticos: paz, alianza, tregua, neutralidad, etc., a menos que alguna de sus normas queden alcanzadas por aquel.

Los tratados en materia aduanera revisten gran importancia para alcanzar las metas políticas y económicas pretendidas por los Estados (despegue económico).

A pesar de adquirir la calidad de leyes, los Tratados Internacionales difieren de estas, entre otros motivos, por ser imposible su modificación unilateralmente, como la generalidad de las leyes, ya que constituyen un producto del acuerdo de voluntades entre Estados soberanos.

D) Los Decretos, definido como "El acto del Poder Ejecutivo referente al modo de aplicación de las leyes en relación con los fines de la Administración Pública. // Disposición de un órgano legislativo que no tiene el carácter general atribuido a las leyes.⁷³

⁷³. - De Pina Rafael: Diccionario de Derecho: Editorial PORRUA S.A. México 1984. Pág.206.

Las diferencias que podemos percatar entre el Decreto y la Ley son las siguientes:

- a) la ley es elaborada por el Congreso; el Decreto por el Presidente de la República.
- b) la ley no tiene mas limite que la Constitución ; el Decreto no solo debe conformarse a la Constitución respetando los derechos que consagra y garantiza, sino también se encuentra sometido a la ley;
- c) la finalidad propia del Decreto es hacer cumplir las leyes, mientras que estas pueden recaer sobre cualquier materia;
- d) dado que el Decreto está subordinado a la ley, aquél puede ser derogado por ésta, al paso que un Decreto no puede modificar ni derogar lo establecido en la ley.

Los Decretos, conforme los tratadistas, pueden clasificarse en Decretos Políticos, Decretos Administrativos, Decretos Simples, Decretos Reglamentarios, Decretos Controlados o no Controlados.

Los Decretos, como fuentes del Derecho Aduanero, tienen un amplio campo de acción, no sólo aquellos que tienen relación especifica con el Servicio de Aduanas y su personal, sino aquellos otros que hemos clasificados como Decretos Administrativos y que tienen por objeto desarrollar la actividad administrativa de manera de obtener una ágil y expedita administración del Estado.

E) Los Reglamentos, se dice que son "actos administrativos", por no emanar del órgano legislativo sino del Poder Ejecutivo, supremo administrador del Estado.

Laferriere dice: "el poder legislativo reglamentario depende directamente de la potestad ejecutiva, ya que está encargada de asegurar la ejecución de las leyes, no podría hacerlo sin dictar las prescripciones secundarias que dicha ejecución entraña".⁷⁴

Conforme lo anterior, una de las finalidades esenciales de los Reglamentos es servir de ejecutor de las leyes.

En cuanto a sus características el Reglamento es general obligatorio y permanente

⁷⁴.- Citado por Linares. Juan Francisco: Derecho Administrativo, Editorial Astrea: Buenos Aires. 1986, Pág. 53.

La practica administrativa demuestra el rol fundamental que el Reglamento representa como Fuente del Derecho Público, complementando a la ley administrativa y permitiendo el desarrollo normal y expedito de las instituciones de la Administración Pública.

En conclusión, las fuentes del Derecho Aduanero en México son:

- a) La Ley de Comercio Exterior;
- b) La Ley Aduanera y su Reglamento; y
- c) Las Leyes Generales de Importación y exportación.
- d) Los Decretos en materia de Comercio Exterior.

Habiendo concluido con las fuentes imperativas, es conveniente abordar el tema en una forma breve de las fuentes facultativas, en las que como ya indicamos anteriormente quedan comprendidas la Doctrina, la Jurisprudencia y la Costumbre.

A) La Doctrina ha de entenderse esta Fuente como los estudios que los juristas realizan acerca del Derecho, sea para sistematizar sus preceptos, sea para interpretar sus normas y/o señalar las reglas de su aplicación.

Algunos tratadistas niegan el valor de Fuente del Derecho a la Doctrina por la falta de obligatoriedad. La doctrina romanista, en cambio, reconoce el valor de Fuente a la Doctrina. La influencia de los juristas en Roma fue tan grande, que solo tenía valor (en el Tribunal de los Muertos) la opinión de los jurisconsultos, tales como Papiniano, Gayo, Ulpiano y Modestino.

La Doctrina como Fuente del Derecho, tiene sólo un valor secundario y por ello la hemos clasificado como Fuente Facultativa del Derecho Aduanero, por cuanto la eficacia y grado de convicción que la Doctrina revista, dependerá del mayor o menor prestigio y grado de conocimiento de o las personas que formulan tal o cual opinión o teoría.⁷⁵

⁷⁵.- Cabe señalar que al respecto Eduardo García Maynez, en su libro *Introducción al Estudio del Derecho*, nos señala que como la doctrina representa el resultado de una actividad especulativa de los particulares, sus conclusiones carecen de fuerza obligatoria, por grande que sea el prestigio de aquéllos o profunda la influencia que sus ideas ejerzan sobre el autor de la ley o las autoridades encargadas de aplicarla, sigue diciendo que la doctrina puede, sin embargo, transformarse en fuente formal del derecho en virtud de una disposición legislativa que le otorgue tal carácter.

B) La Jurisprudencia

Este concepto admite una doble acepción: la de Ciencia del Derecho y la de interpretación del mismo. Evidentemente nos interesa esta última, esto es, como forma o modo de interpretación del Derecho.

Planiol decía acerca de jurisprudencia que: "era el modo como las leyes eran interpretadas por los Tribunales". "El hábito de juzgar una cuestión de la misma manera y el resultado de este hábito".⁷⁶

El Doctor Máximo Carvajal dice que sí debe considerarse como una fuente formal pero de carácter secundario por estar supeditado su nacimiento, a una disposición de carácter legal como es la Ley de Amparo.

Juléan Bonnacase, señala que "en el terreno teórico, la jurisprudencia interpreta la ley tanto como la doctrina y sirve de expresión, a falta de ley, a la función permanente de las fuentes jurídicas. Sin embargo, en el terreno práctico la jurisprudencia tiene una superioridad sobre la doctrina: logra aplicar efectivamente sus soluciones en forma de decisiones judiciales".

La Jurisprudencia cumple por tanto, tres funciones fundamentales:

- a) sirve de antecedente a los jueces al momento de dictar sus fallos o sentencias.
- b) constituye un vivo elemento y factor determinante en la elaboración de las normas jurídicas ; y
- c) uniforma la legislación y el Derecho a través de los fallos judiciales (jurisprudencia significa "unida de criterio").

C) La Costumbre

Ruggiero entiende por costumbre, "la observancia constante y uniforme de una regla de conducta llevada a cabo por los miembros de una comunidad social con la convicción de que responde a una necesidad jurídica".⁷⁷

La Escuela Exegética le niega a la costumbre el carácter de Fuente de Derecho. Sostiene que la formación del Derecho incumbe exclusivamente al Poder Legislativo y sólo es lícito a la costumbre cuando la Ley lo disponga expresamente.

⁷⁶.- Citado por Djuvara Mircea: en su monografía Droit rationnel et droit positif. Recueil d'études sur les sources du Droit, Paris, 1934, I. Pág. 275

⁷⁷.- Maximo Carvajal.- Op. Cit. Pág. 29.

En relación con el Derecho Aduanero la costumbre sólo tiene un valor útil en materia de interpretación pero no como una fuente formal principal del Derecho.

Por último señalaremos que las características de la Costumbre serán:

a) Es fuente de derecho que tiene su origen en la actuación y voluntad de los particulares, quienes adaptan sus relaciones jurídicas a las condiciones cambiantes de la vida en sociedad, transformándola en dinámica.

b) La costumbre como la ley, es obligatoria y general: deber ser acatada y su cumplimiento se puede exigir coactivamente, cuando el legislador le ha dado fuerza de ley.

c) La costumbre nace como creación espontánea de la actividad de los particulares, los cuales de propia iniciativa le reconocen valor de derecho y la revisten de exigibilidad, sin esperar la iniciativa o intervención del Poder Legislativo.

d) Para que pueda recibir aplicación en la vida del derecho debe ser suficientemente acreditada, es decir, probar su existencia y vigencia.

e) La costumbre puede ser modificada por la ley u otra costumbre. Sin embargo, jamás la costumbre podrá modificar o derogar la ley.

2.2. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

La base constitucional de esta rama del derecho, se encuentra establecida en los artículos 31 Fracción IV, 32, 49, 73 Fracciones VII, XXIX y XXX, 89 Fracción XIII, 117 Fracciones IV, V, VI y VII, 118 Fracción I y 131 de la Constitución General de la República, cuyos textos son los siguientes:

Art. 31. Son obligación de los mexicanos:

IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, Distrito Federal, como del Estado y Municipios en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

El precepto es concreto, contiene los principios que deben regular todo impuesto: legalidad, proporcionalidad, equidad, y destino al cumplir los impuestos aduaneros con tales principios, podemos afirmar que tienen sustento constitucional.

Para ubicar el principio de legalidad de los impuestos, diremos que como fundamento en la obligación tributaria, este artículo avala el aforismo de "nullum tributum sine lege" al establecer como una obligación de nosotros los mexicanos el de contribuir para los gastos públicos de la manera proporcional y equitativa que establezcan las leyes.

El principio de destino establecido en este artículo nos da las bases que a continuación se señalan:

a) Los impuestos deben generarse con la finalidad exclusiva de cubrir con el gasto público por lo que se establece como obligación de todo mexicano el de contribuir con dicho gasto. Facultando a los Estados, la Federación y a los Municipios a percibirlos.

b) con la finalidad de que los impuestos tengan el carácter de obligatorio, es necesario que se establezcan a través de leyes expresas que pretendan obtener de los impuestos un resultado proporcional y equitativo.

Margáin Manatou considera que son dos conceptos y no uno solo los que contienen las palabras proporcional y equitativa. Que un tributo sea proporcional, significa que comprenda por igual, de la misma manera, a todos aquellos individuos que se encuentran colocados en la misma situación o circunstancia; que sea equitativo, significa que el impacto del tributo sea el mismo para todos los comprendidos en la misma situación.

Por lo tanto, señala Sánchez Piña, la equidad exige que se respete el principio de igualdad, determinando que es la norma de equidad la de que se encuentren obligados a determinada situación los que se hallen dentro de los establecido por la Ley y que no se encuentren en esa misma obligación los que están en situación jurídica diferente: o sea, tratar a los iguales de manera igual.⁷⁸

Este artículo 31 fracción IV, nos señala Elvia Arcelia Quintana A., es la fundamentación del principio de legalidad, del cual deriva tres características:

- a) Que sea un acto del Poder Legislativo;
- b) Que el legislador cree las situaciones jurídicas generales abstractas e impersonales presupuestos del tributo,
- c) Que el legislador determine todos los elementos del hecho impositivo, sin dejar lugar a la discreción o arbitrariedad del Ejecutivo.⁷⁹

⁷⁸- Jose de Jesus Sanchez Piña: Nociones de Derecho Fiscal: Editorial PAC. México 1984. Pág. 91

⁷⁹- Elvia Arcelia Quintana Adriano: El Comercio Exterior de México: Marco Jurídico, Estructura y Política; Editorial PORRUA S.A.-U.N.A.M., México 1989. Pág. 300.

Art. 32. Ultimo párrafo..... Será también necesaria la calidad de mexicano por nacimiento para desempeñar los cargos de capitán de puerto, y todos los servicios de practicante y comandante de aeródromo, así como todas las funciones de agente aduanal en la República.

Art. 49. El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme lo dispuesto en el art. 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

Art. 73. El Congreso tiene facultad:

VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto.

En materia aduanera, se encuentran las siguientes:

- a) Impuestos a la importación.
- b) Impuestos a la exportación.
- c) Derechos por la prestación de servicios.
- d) aprovechamiento.

XXIX. Para establecer contribuciones:

1o. Sobre el Comercio Exterior.

XXX. Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.

Podemos concluir que esta fracción da fundamento a la Ley Aduanera y a las Leyes del Impuesto General de Importación y Exportación.

Art. 89. Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

I.- Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

XIII. Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas y designar su ubicación.

Es de hacerse notar que ésta última fracción, no contempla otro tipo de aduanas distintas de las señaladas como son las aduanas postales, aéreas, interiores; la limitación obedece al hecho de que en 1917 tan solo existían las aduanas previstas en la fracc. XIII.

Art. 117. Los Estados no pueden en ningún caso:

IV. Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio.

V. Prohibir ni gravar, directa ni indirectamente, la entrada a su territorio, ni la salida de él a ninguna mercancía nacional o extranjera;

Lo anterior es en virtud de que el comercio exterior es facultad exclusiva de la Federación.

VI. Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exacción se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos, exija documentación que acompañe la mercancía.

VII. Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de las mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que estas diferencias se establezcan respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia.

Art. 118. Tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión:

I. Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones.

Art. 131. Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen 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.

El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el propio Congreso, y para crear otras: así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el

comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquiera otro propósito de beneficio del país. El propio Ejecutivo, al enviar al Congreso el Presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiera hecho de la facultad concedida.

La facultad extraordinaria lleva la finalidad de que el Ejecutivo legisle en materia tan dinámica como es la del comercio exterior y con el objeto de regular a éste, a la economía del país y a la estabilidad de la producción nacional. El Ejecutivo al remitir al Congreso cada año el presupuesto de egresos, solicitará aprobación del uso que hubiese hecho de esta facultad. La aprobación consiste en un acto "a posteriori" que es sumamente novedoso en nuestro sistema jurídico.

El Dr. Jorge Witker V. señala:

1) Que el artículo 131, en su primer párrafo se refiere al comercio exterior. La Federación lo regula a través de las leyes fiscales (tarifas de los impuestos generales de importación y exportación), que tiene un doble objeto: impulsar la producción interna y regular la exportación, especialmente de los llamados productos de mercado internacional, como son los metales preciosos, petróleo, azúcar, café, etcétera. Independientemente de esto, el fin inmediato de la facultad de gravar con impuestos las mercancías es el cobro de los mismos.

2) Establecer también como derecho exclusivo de la federación, reglamentar y hasta prohibir que viajen por territorio nacional cierta clase de productos. Se trata de una facultad de policía, y su objeto es proteger la seguridad interior.

3) Prohíbe a la Federación, en su calidad de gobierno local del Distrito, gravar con impuestos el tránsito de mercancías, en la misma forma a como lo hizo para los estados en las fracciones VI y VII del artículo 117 constitucional.

4) El segundo párrafo otorga al Ejecutivo la facultad para legislar en materia de impuestos, referido al comercio exterior, con el propósito de regular la economía nacional, siempre que el Congreso haga la debida delegación.

Estos mandatos tienden a salvaguardar la estabilidad y el progreso de la economía nacional en beneficio del pueblo de México.⁸⁰

Este artículo 131 inicialmente fue reglamentado su segundo párrafo, por la Ley Reglamentaria del Artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Comercio Exterior y que junto con su reglamento

⁸⁰- Derecho Constitucional Comparado México-Estados Unidos: Tomo II: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M., Facultad de Derecho de la Universidad de California en DAVIS: Capítulo 47: constitución y legislación Económica: Dr. Jorge Witker V: México 1990.

publicado el 25 de noviembre de 1986, regulaba las relaciones comerciales de México con los mercados mundiales.

Dicha ley tenía por objeto regular y promover el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, aplicaba las restricciones a las exportaciones e importaciones, regulaba la introducción de mercancías al territorio nacional cuando se llevaran acabo en condiciones de prácticas desleales de comercio exterior, establecía y determinaba la cuota compensatoria aplicable a dicho caso; establecía el procedimiento a seguir para la aplicación de esas cuota compensatoria, así como la inspección, vigilancia, sanciones y recursos administrativos. Actualmente esa ley fue sustituida por la Ley de Comercio Exterior misma que entro en vigor el 27 de Julio de 1993 y en la que fueron adaptados cada uno de los puntos contenidos en la entonces Ley Reglamentaria del Artículo 131, independientemente de adicionar nuevos puntos que no se encontraban contemplados.

Cabe señalar que con el fin de desarrollar y concretar aquellos aspectos de la Ley de Comercio Exterior relativos a medidas de regulación y restricciones no arancelarias, procedimientos sobre prácticas desleales de comercio internacional, medidas de salvaguarda, determinación de cuotas compensatorias y promoción de exportaciones, así como la organización y funcionamiento de la Comisión de Comercio Exterior y de la Comisión Mixta para la Promoción de las Exportaciones, con fecha 30 de diciembre de 1993, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento de la Ley de Comercio Exterior.

2.3. ASPECTOS DISTINTIVOS DEL DERECHO ADUANERO CON EL DERECHO FISCAL.

Para conceptuar el Derecho Tributario Aduanero, es necesario recordar las nuevas funciones otorgadas hoy en día a los Servicios Aduaneros.

Estamos conscientes de que pasó la época que, por fuerza de una realidad pretérita, las Aduanas cumplían una función meramente rentística y policial; que el control y fiscalización sobre las mercancías objeto de un tráfico internacional tenía por único objeto el cobro de los impuestos y demás gravámenes que las afectaba, ya que con esa política se aportaba gran parte de los recursos al erario nacional.

Actualmente las Aduanas están encargadas de desarrollar un variado conjunto de funciones establecidas en sus leyes orgánicas y otras leyes complementarias, transformándose en instancias por cuya mediación el Estado realiza sus funciones de control y vigilancia del comercio exterior reflejándose ahí la eficacia de las políticas que el gobierno impulsa. Hay que recordar que en épocas pasadas la política a seguir fue proteccionista a la industria nacional, creando con ello mayores problemas que ventajas, sin embargo, las políticas

actuales han sido modificadas para adoptar una política liberal abierta al mercado internacional.

El profesor Hugo Opazo Ramos comentando la legislación aduanera, específicamente el Arancel Aduanero, ha dicho: "...las disposiciones contenidas en el arancel aduanero son, sin duda, las que tienen un mas claro contenido económico. Asimismo, es preciso reconocer que este contenido es permanente y que lo que evoluciona en él es la finalidad de su utilización, ya que ha dejado de ser un instrumento rentístico para convertirse en un instrumento de política económica".⁸¹

Dentro del Derecho Tributario Aduanero existen las siguientes definiciones:

a) Derecho Tributario Aduanero Sustantivo; la obligación tributaria aduanera y sus elementos constitutivos constituyen la esencia del aspecto sustantivo de esta rama de Derecho Tributario.

b) Derecho Tributario Aduanero Administrativo; tendría por objeto el estudio de las estructuras orgánicas de los Servicios Aduaneros, sus funciones y atribuciones, las normas estatutarias que rigen las relaciones entre el Servicio de Aduanas y sus funcionarios.

c) Derecho Tributario Aduanero Penal; su materia estaría constituida por todo lo que tiene relación con las infracciones a la ley tributaria aduanera, infracciones que podrán ser meramente reglamentarias o administrativas e infracciones constitutivas de delitos (Fraude y Contrabando).

d) Derecho Tributario Aduanero Procesal; tiene relación con las controversias que se suscitan entre los particulares y la Administración, este aspecto procesal del Derecho Tributario Aduanero, podría subdividirse en:

- 1) Procesal Aduanero Orgánico; Examinaría la organización y atribuciones de los tribunales aduaneros, en aquellas legislaciones que los contemplan.
- 2) Procesal Aduanero Civil; examinará el procedimiento a que deben someterse los juicios civiles en que las aduanas participen como demandantes o demandadas.
- 3) Procesal Aduanero Penal; examinaría el procedimiento a seguir en la substanciación de los juicios o ante juicios por infracciones aduaneras reglamentarias o constitutivas de delitos.

⁸¹.- Opazo Ramos Hugo; Legislación aduanera; Escuela Interamericana de Administración Pública de la Fundación Getulio Vargas; Río de Janeiro; Brasil, 1965. Pág. 16.

e) Derecho Tributario Aduanero Internacional; el Derecho Internacional Público se encuentra cimentado en dos grandes pilares: la costumbre internacional y los tratados o convenios internacionales (bilaterales o multilaterales).

Ahora bien, por otra parte, el Derecho Tributario Aduanero, mantiene estrechas relaciones con numerosas ramas del Derecho Público y Privado, por citar un ejemplo.

Con el Derecho Administrativo; al cual se ha definido como "aquella rama del Derecho Público que tiene por objeto la creación, organización, funcionamiento y supresión de los Servidores Públicos, la regulación de la actividad jurídica de la Administración del Estado y la determinación de las atribuciones y deberes de este para con sus habitantes".⁸²

El Estado formula una política económica la que se traduce en leyes que han creado instituciones o sistemas orgánicos que constituyen las vías obligatorias de expresión de la actividad estatal. Se ha dicho que las instituciones son como las herramientas, a través de las cuales el Estado cumple su cometido de gestión económica de desarrollo.

Así, la política aduanera de un país no es sino la expresión de la política económica señalada por el Estado y será, a través de la Administración Aduanera, donde canalizará su gestión.

Con el Derecho Comercial. Toda la actividad aduanera está estrechamente relacionada con esta importante rama del Derecho privado. Comercio Exterior, comercio Internacional, Compras al Exterior, Ventas al Exterior, etc., nos están indicando, a modo de ejemplo, la relación existente entre ambos Derechos.

Las Aduanas de una u otra forma deben velar por la legalidad de los actos de comercio, de allí la obligación, por ejemplo, de los capitanes de las naves y aeronaves de entregar a la Aduana en el primer puerto o aeropuerto que hagan escala, el manifiesto general de la carga y demás documentos exigibles para garantizar el legal transporte de las mercaderías que portan.

Importantes materias típicas del Derecho Comercial se ligan estrechamente con lo aduanero, las compraventas internacionales, los valores "CIF" (cost, insurance, freight = costo y flete), "FOB" (free on board = sin gastos a bordo), etc., los mandatos comerciales, los conocimientos de embarque, contrato de fletamiento, etc., todas instituciones del Derecho Comercial que las Aduanas deben fiscalizar y controlar en cumplimiento de sus funciones.

⁸².- Gabino Fraga; Op. Cit. Pág. 150.

Con el Derecho Penal: las funciones que las leyes han otorgado a los Servicios de Aduanas serían imposible de cumplirse si el legislador no les hubiese otorgado los instrumentos necesarios para su cumplimiento. Dentro de esos instrumentos, la Potestad Aduanera es uno de los más eficaces, pudiéndose definir como el conjunto de derechos y facultades que las leyes han otorgado al Servicio de Aduanas para exigir el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias de carácter aduanero que afectan el paso de personas, mercancías y medios de transportes a través de las costas, fronteras y aeropuertos del país y para sancionar a quienes las infrinjan, en la forma estatuida por la ley.

En base a esa Potestad Aduanera las Aduanas no sólo sancionan las infracciones aduaneras, sino también se preocupan fundamentalmente de la prevención de las mismas.

Estas infracciones aduaneras pueden ser reglamentarias o administrativas, o constitutivas de delitos. Será el elemento dolo, aquella maquinación fraudulenta encaminada precisamente a perjudicar los intereses fiscales, el que nos permita distinguir si nos encontramos frente a un delito o frente a una simple infracción reglamentaria o administrativa.

Generalmente, la legislación aduanera se limita a tipificar conductas delictivas y a señalar su penalidad, esto independientemente de tipificar las faltas y prever su sanción.

Todo lo anterior, demuestra la estrecha vinculación entre el Derecho Tributario Aduanero y el Derecho Penal.

Con el Derecho Civil. Las relaciones de todas las ramas del Derecho con el Derecho Civil son constantes, por cuanto debemos recordar que las normas de este derecho, sustantivo por excelencia, han creado y contemplan instituciones y principios generales del Derecho.

El Derecho Tributario Aduanero no escapa a esta regla general y sus normas aduaneras deben respetar dichos principios y acatar sus instrucciones cuando, evidentemente, no existan disposiciones en contrario.

Con el Derecho Constitucional. La Constitución Política del Estado será, por cierto, la más trascendental fuente positiva del Derecho Tributario Aduanero. Las vinculaciones entre ambas ramas del Derecho son primarias y básicas.

Por otra parte, como ha quedado ya asentado, la legislación aduanera cumple evidentemente con objetivos claramente económicos. Hasta hace poco tiempo se estimaba que sólo el Arancel Aduanero cumplía con dichos objetivos y que el resto de la legislación aduanera se limitaba a asuntos administrativos o procedimientos, complementando las funciones de la Tarifa Aduanera.

En mi opinión estoy totalmente de acuerdo en que el Arancel Aduanero es el que cumple más esencialmente con objetivos económicos, aclarando una vez más que dicho objetivo no tiene por que ser meramente rentístico; por lo que es mas adecuado referirnos al Derecho Aduanero que al Derecho Tributario Aduanero como ágil instrumento de política económica que cumplirá con los objetivos mediatos o inmediatos pretendidos por el Gobierno, según la coyuntura económica que se esté presentando. Así, los derechos aduaneros cumplirán según sea esa coyuntura, funciones financieras, promocionales, selectoras o proteccionistas.

Las aduanas no solamente tienen la misión de recaudar impuestos, es decir, no sólo cumplen un papel fiscal dentro del Estado; sin embargo, esta actividad es su función original y continuará siendo, tal vez, la principal.

A medida que los Estados han evolucionado, que la frontera como concepto de derecho se adoptó universalmente, que las vías de comunicación han crecido, que los medios de transporte aumentan su capacidad y su velocidad, el intercambio de mercancías entre los países se intensifica, lo que ha obligado a los estados a legislar abundantemente en materia aduanera para ser capaces de cobrar el impuesto justo, a este conjunto de normas donde se encuentran las relativas al modo de recaudar los impuestos y donde se hallan los impuestos mismos, a estas listas de productos y sus gravámenes de importación y exportación se les conoce universalmente con el nombre de "aranceles"

Compete, así, a las aduanas aplicar los aranceles y en su caso las restricciones y regulaciones no arancelarias, tasar las mercancías, cobrar el impuesto que proceda y concentrar ese impuesto en oficinas superiores, normalmente a las Secretarías o Departamentos del Tesorero o como en nuestro país, a la Tesorería de la Federación.

Podríamos anotar, además, que el propio arancel es actualmente considerado no sólo un ordenamiento con finalidades fiscales, sino, a la par, un instrumento para el desarrollo económico de los países.

El desarrollo económico de un estado se basa en la recaudación de los gravámenes que las mercancías causan al pasar por sus fronteras.

"Pagar impuestos, es una obligación que todos debemos cumplir; es la forma en la que contribuimos proporcionalmente y equitativamente a cubrir el gasto público. Los impuestos al Comercio Exterior forman un renglón básico de la estrategia de ingresos adoptada por el Gobierno Federal, que ha hecho posible mejorar el financiamiento de los programas de gasto, que lleva a cabo el Estado"

83.

83.- Serra Rojas, Andrés.- Derecho Administrativo Vol. I. Editorial Porrúa, Hermanos y Cía., S.A. México, 1977 Pág. 224/231.

La importancia que reviste la aduana dentro del aspecto fiscal, es ser congruente con su momento histórico en el tiempo en que se ha desarrollado como tal.

La base Jurídico- Constitucional, como ya lo estudiamos, la encontramos en el artículo 131 Constitucional, este artículo se complementaba anteriormente con la Ley Reglamentaria del artículo 131 Constitucional, actualmente Ley de Comercio Exterior, en la cual se definen claramente las atribuciones del Ejecutivo Federal en esta materia, y los motivos que tiene para usarlas.

Tanto en la Constitución como en la Ley de Comercio Exterior queda sumamente claro que las disposiciones que en esta materia se dicten deben tener como finalidad fundamental:

- a) Regular al Comercio Exterior y la Economía del País (Balanza Comercial)
- b) Buscar la estabilidad de la producción Nacional (Resguardo a la planta productiva y el empleo).

Durante la época del "proteccionismo" o "sustitución de importaciones" (1945-1985) la importación de mercancías estaba sumamente restringida, con aranceles muy altos (podía llegar al 100% del impuesto ad-valorem y hasta más en combinación con el precio oficial que en aquel entonces se usaba para fijar la base gravable mínima) y sobre todo con barreras cuantitativas insalvables, ya que materialmente para todo se requería previo permiso de importación que la mayoría de la veces era negado por "existir fabricación nacional". Lo fundamental de esta época era fomentar la industrialización del país.

Cuando nuestro país decidió abandonar el proteccionismo y entrar de lleno al comercio internacional, solicitó su adhesión al G.A.T.T. y posteriormente abrió sus fronteras y sobre todo para abatir la inflación, eliminó en un altísimo porcentaje las barreras no arancelarias (permisos y autorizaciones), redujo sus impuestos de importación a un máximo de 20%, eliminando bases gravables mínimas (precio oficial) establecidas como acto de autoridad y paralelamente dictó una serie de mecanismos de fomento a la exportación y de productos manufacturados, primero al amparo del programa integral de Fomento al Comercio Exterior (PROFIEX) para posteriormente cubrir el Programa Nacional de Modernización Industrial y del Comercio Exterior 1990-1994. Lo fundamental era impulsar exportaciones de productos no petroleros y lograr ingresos de divisas.

En la actualidad la situación es aun más drástica ya que nuestro país ha logrado intercambios comerciales sin barreras arancelarias a base de tratados de libre comercio, no sólo con Estados Unidos y Canadá, sino también con países

Latinoamericanos. Lo fundamental es crecer, lograr una balanza comercial sana y crear fuentes de trabajo.

Para implementar cualquiera de las políticas antes descritas, el Derecho Aduanero ha usado diversos mecanismos:

A) El cualitativo (arancel) con fines de protección o de liberación o promoción (altos impuestos para evitar importaciones) (bajos impuestos para impulsar al comercio exterior y que también ha sido una excelente arma para combatir la inflación)

B) El cuantitativo (permisos) Con iguales fines, pero aún más drásticos

C) Los técnicos (Por razones de salud, sanitarias, ecológicos) que muchos países usan como medida proteccionista más que técnica y que países liberales usan específicamente por las razones técnicas reales a los que están dirigidos.

En base a lo anterior y recordando que la finalidad del Derecho Aduanero no se basa sólo en el aspecto recaudatorio, es necesario marcar algunas de las diferencias que existen con el Derecho Fiscal, por lo que consideramos necesario partir de la definición que sobre esta materia nos dan diversos autores, entre ellos Rafael Bielsa, quien define al derecho fiscal, como "El conjunto de disposiciones legales y de principios de derecho público que regula la actividad jurídica del fisco".⁸⁴

Por su parte, el Lic. Raúl Rodríguez Lobato lo define como "el sistema de normas jurídicas que, de acuerdo con determinados principios comunes a todas ellas, regula el establecimiento, recaudación y control de los ingresos de Derecho Público del Estado derivados del ejercicio de su potestad tributaria, así como las relaciones entre el propio Estado y los particulares considerados en su calidad de contribuyentes.

Agregando que, la definición anterior se basa en las siguientes consideraciones: la doctrina jurídica ha reconocido que uno de los atributos de la soberanía del Estado es su potestad tributaria, es decir, su facultad de establecer a cargo de los particulares las contribuciones que considere necesarias para contar con recursos económicos suficientes que le permitan cumplir adecuadamente con sus funciones. Sin embargo, también se ha reconocido que si el Estado desea un sano sistema de contribuciones, el ejercicio de su potestad tributaria no puede ni debe ser anárquico.

Así mismo señala que por lo anterior, la propia doctrina se ha ocupado del estudio metódico de las diversas figuras tributarias, para llegar a su correcta y

⁸⁴. - Rodríguez Lobato Raul.- Derecho Fiscal; Segunda Edición; Editorial Harla; México 1986; Pág.13.

precisa caracterización jurídica y, a la vez, se ha ocupado de las instituciones jurídicas complementarias necesarias para la efectividad de dichas figuras tributarias. Esto es así porque de nada o de muy poco serviría dar, por ejemplo, la correcta caracterización del impuesto, si a la vez no se precisa cuándo, dónde, cómo y de quién es conveniente hacerlo efectivo, así como cuáles son los medios adecuados para verificar el debido y oportuno cumplimiento de las obligaciones respectivas.

Por último nos dice que de este estudio metódico han surgido los diversos principios que son los que dan cohesión y distinguen plenamente al sistema normativo que constituye el derecho fiscal".⁸⁵

En base a la definición anterior, señalaremos que a través de instrumentos como la Ley del Impuesto sobre la Renta, la Ley del Impuesto al Valor Agregado; y otros, las personas físicas y las morales están obligadas a contribuir a los gastos públicos teniendo el Congreso de la Unión la facultad para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto de los gastos públicos mencionados (Art. 73 Constitucional)

Es importante ver que el Derecho Aduanero y el Derecho Fiscal, tienen puntos en los cuales se tocan.

Por ejemplo, dentro del art. 73 antes mencionado el Congreso de la Unión tiene la facultad para establecer contribuciones sobre el comercio exterior. En la Ley del Impuesto al Valor Agregado, tanto la importación como la exportación causan este impuesto, sin embargo en la exportación la tasa aplicable es del 0%, conforme lo establece la propia Ley.

Consideramos que la diferencia fundamental que existe entre ambos derechos es:

A) El Derecho Fiscal tiene como meta LA RECAUDACION.

B) El Derecho Aduanero tiene como meta LA ADECUADA COMERCIALIZACION INTERNACIONAL DE LAS MERCANCIAS.

La normatividad (leyes y ordenamientos) de ambos derechos son totalmente independientes, así como su administración y ejecución, lo anterior se puede demostrar a través de los diversos ordenamientos legales que regulan al Derecho Aduanero, por mencionar los más significativos e importantes señalaremos:

a) La Ley de Comercio Exterior.

⁸⁵.- Rodríguez Lobato Raul.- Op. Cit. Pág. 13.

- b) Leyes (tarifas) de los impuestos generales de importación y exportación.
- c) Ley Aduanera, su reglamento y las reglas de carácter general en materia aduanera.
- d) Disposiciones diversas y reglamentarias, por ejemplo:
 - d.a) Reglamento contra prácticas desleales de comercio internacional.
 - d.b) Reglamento sobre permisos de importación y exportación de mercancías sujetas a restricciones.
- e) Mecanismos de apoyo a las exportaciones, por ejemplo:
 - e.a) Decreto que crea la Industria Maquiladora.
 - e.b) Decreto del PITEX.
 - e.c) Decreto del ALTEX.
 - e.d) Decreto que crea las empresas de comercio exterior.

El Derecho Aduanero, tradicionalmente tiene delegada su proyección desde el punto de vista de política de comercio exterior en la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y como órgano de consulta del Ejecutivo Federal a la Comisión de Aranceles y controles al comercio exterior.

La ejecución de la política del comercio exterior, ha estado delegada a través de la ley aduanera, su reglamento y reglas de carácter general en materia aduanera a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien interpretando ésta política debe implementar la ejecución de la misma, cuando ingresan a nuestro país o de él se extraen mercancías.

El derecho aduanero no busca ni debe buscar ni tener como meta la **recaudación fiscal**, toda vez que la meta que persigue como ya lo hemos señalado es la adecuada comercialización internacional de las mercancías.

El derecho fiscal, que sí tiene las metas de recaudación fiscal cuenta para ello con muchos instrumentos, por mencionar solo unos cuantos:

- a) Ley del Ingresos de la Federación.
- b) Ley del Impuesto sobre la Renta.
- c) Ley del Impuesto al Valor Agregado.
- d) Ley Federal de Derechos.

El Código Fiscal supletoriamente resuelve en ambos casos lo no previsto, ya que en última instancia los dos derechos tienen puntos de coincidencia.

Los dos derechos tienen su ejecución a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público,⁸⁶ pero con finalidades distintas, el derecho aduanero está delegado a un especialista de la materia: El Administrador General de Aduanas, quien con el apoyo de su equipo de colaboradores como lo son el Administrador Central de planeación aduanera; de regulación del despacho aduanero; de informática, contabilidad y glosa; de laboratorio y servicios científicos; de policía fiscal; etc. y los Administradores de las distintas aduanas del país, interpretan la política de comercio exterior de la Nación y conforme a la Ley Aduanera y sus ordenamientos reglamentarios, vigilan que estos se cumplan y si bien requiere del apoyo de las Administraciones Generales de Auditoría, Jurídica de Ingresos y Recaudación, las facultades que estas últimas realizan, son de tipo normativo o bien ejecutoras del procedimiento administrativo en materia aduanera (PAMA), y no así la de controlar y/o supervisar la operación del despacho aduanero.

Por el contrario el derecho fiscal, está delegado en las Administraciones Generales Jurídica de Ingresos, de Recaudación y de Auditoría, áreas estas que con su propia estructura, sus Administraciones regionales, y Administraciones Locales, vigilan el cumplimiento de las obligaciones fiscales de los contribuyentes.

El derecho fiscal y el derecho aduanero están demasiado entremezclados, tanto desde el punto de vista de administración, planeación y control, como desde el punto de vista técnico.

La mezcla administrativa y técnica que en la actualidad estamos viviendo, nos está llevando a demasiadas confusiones y está desvirtuando finalidades básicas del comercio exterior, y al decir esto nos referimos a los diversos criterios que surgen de las diferentes áreas encargadas de la creación de la normatividad que rige la ejecución del comercio exterior, áreas incluso diferentes a la Secretaría de Hacienda, como sería el caso de la Secretaría de Salud, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, etc..

2.3.1. SUJETOS.

Para poder hablar de los sujetos del impuesto, debemos clasificarlos en dos tipos:

a) Sujeto activo.- Es la persona facultada por la ley para exigir a otra el pago de una prestación fiscal, el que se encuentra representado por las entidades públicas (la Federación, los Estados y los Municipios) que están facultados a exigir el pago del tributo.

⁸⁶.- No mencionamos a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, tratándose del Derecho Aduanero, toda vez que nos referimos al aspecto operativo, el cual está a cargo de la Secretaría de Hacienda.

b) sujeto pasivo.- es la persona física o moral que de acuerdo con las leyes está obligado al pago de una prestación determinada, al fisco.

Dadas las características específicas que cada sujeto tiene, a continuación se hace un somero análisis de cada uno de ellos.

2.3.1.1. SUJETO ACTIVO DEL IMPUESTO ADUANERO.

Para poder comprender la figura del sujeto activo de la obligación tributaria es necesario distinguir previamente los dos planos o niveles de actuación del Estado en la esfera tributaria. En un primer momento el Estado, a través de la función legiferente y en ejercicio de la potestad normativa tributaria, emite las normas que dan nacimiento a los tributos. Dicha potestad se traduce en actos de soberanía y encuentra su fundamento constitucional en el artículo 31, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Cuando el Estado actúa en ejercicio de tal potestad es evidente que no asume el carácter de sujeto activo de la citada obligación tributaria, toda vez que como consecuencia del ejercicio de la función legislativa no adquiere la titularidad de un derecho de crédito frente a sujeto alguno.

Toda norma jurídica, de acuerdo con su propia estructura lógica interna, contiene la prevención de un supuesto el que, una vez realizado, desencadena una serie de consecuencias jurídicas, mismas que son queridas y deseadas por el legislador. La norma tributaria no escapa a dicho esquema. El interés de la colectividad no se encuentra satisfecho con la sola emanación de la norma tributaria, sino que es menester una conducta posterior al acto de legislación por parte del Estado orientada a la aplicación de las normas a cada uno de los casos comprendidos en los supuestos normativos, asumiendo de esta manera en cada caso el carácter del sujeto titular del crédito. A todo el conjunto de actos por parte del Estado en ejercicio de la función administrativa y que tiene por finalidad la aplicación de las normas tributarias se denomina Poder de Imposición. Pues bien el Estado asume el carácter de sujeto activo de la obligación tributaria sólo en los casos en que actúa en ejercicio de su poder de imposición.

En los términos del artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sujeto activo de la obligación tributaria.

El sujeto activo en toda relación jurídica tributaria es la Federación, los estados y los municipios, quienes tienen la facultad de exigir el cumplimiento de la obligación en los términos fijados por la propia ley, esta facultad no es discrecional, como en el Derecho Privado, sino, por el contrario, se presenta como

una facultad - obligación de carácter irrenunciable, de lo que resulta que no solo tiene el derecho o facultad de exigir el cumplimiento sino también la obligación de hacerlo.

La Suprema Corte ha reconocido que el cobro del crédito tributario es de interés público, que toda la legislación tributaria tiende a regular la obtención de los recursos que necesita el Estado para hacer frente a sus gastos y que la autoridad solo puede realizar aquello que la ley le autoriza, por lo que al no estar facultada para dejar de cobrar determinadas contribuciones no puede renunciar a es derecho, a costa de violar la ley. Existen excepciones a la regla, nos referimos a la posibilidad de que existan sujetos diferentes a la Federación, los estados o los municipios; es decir sujetos que tengan una personalidad jurídica distinta de la del Estado.

Nos encontramos con sujetos que no obstante tener personalidad jurídica propia, diferente a la del Estado, pueden ser sujetos activos de la relación jurídico tributaria. Estos entes son los denominados "Organismos Fiscales Autónomos", ya que no obstante sus características particulares, conforme a la ley tienen la facultad para determinar las contribuciones, dar las bases para su liquidación y llevar a cabo el procedimiento administrativo de ejecución, en algunos casos por sí mismos, o a través de las Administraciones Locales.

De acuerdo con este orden de ideas, cuando el crédito tiene un contenido tributario que, como hemos visto, se puede derivar de impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejora y derecho, el sujeto facultado para realizar el cobro es el sujeto activo de la relación jurídico - tributaria. Por tanto, podemos concluir que el sujeto activo de la relación jurídico - tributaria es el Estado, ya sea Federación, Estado o Municipio, y el Distrito Federal, y que además puede ser un ente con personalidad jurídica propia diferente a la del Estado, como los organismos fiscales autónomos.

SUJETOS ACTIVOS
DEL CREDITO FISCAL

FISCO FEDERAL.
FISCO ESTATAL.
FISCO MUNICIPAL.
FISCO DEL DISTRITO FEDERAL.
ORGANISMOS FISCALES
AUTONOMOS DESCENTRALIZADOS
DE LA ADMINISTRACION PUBLICA
PARAESTATAL.
(federales, estatales, municipales y del
Distrito Federal)

2.3.1.2. SUJETO PASIVO DEL IMPUESTO ADUANERO.

Partiendo de la definición ya proporcionada, puede decirse que el sujeto pasivo, por imperio de la Ley, asume una posición deudora dentro de la obligación tributaria, estando por consiguiente obligado a cumplir con una prestación consistente en la entrega de una suma de dinero al sujeto activo (fisco), siendo irrelevante que sea otro sujeto diferente quien soporte realmente el peso de dicha prestación, bien como consecuencia de una posibilidad que ofrezca la ley tributaria o bien como resultado de un acto negocial. Es importante definir la figura del sujeto pasivo y diferenciarlo de figuras afines con las que puede confundirse: por lo que puede hablarse de cinco categorías de obligados tributarios: sujetos pasivos, responsables solidarios, sustitutos, por responsabilidad objetiva y por solidaridad voluntaria.

Antonio Jiménez G. define al sujeto pasivo como: "la persona que asume la posición deudora en el seno de la obligación tributaria por haber realizado el hecho imponible"⁸⁷. De lo anterior se desprende que el elemento que permitirá identificar y definir al sujeto pasivo dentro de la obligación tributaria es la vinculación que tenga con el hecho imponible, es decir, se tendrá o no el carácter de sujeto pasivo según que se haya ejercido o no la titularidad del hecho imponible, que se haya o no realizado por parte de él.

Puede parecer un contrasentido afirmar que el elemento subjetivo es un ingrediente del hecho imponible y luego sostener la necesidad de que alguien sea titular del mismo para que asuma el carácter de sujeto pasivo. Si se habla de hecho imponible es porque necesariamente se han dado los elementos esenciales del mismo, por tanto resulta más correcto definir la figura del pasivo por la titularidad que el mismo tenga sobre el elemento objetivo del hecho imponible.

Conviene aclarar de dónde proviene esa vinculación entre sujeto y elemento objetivo del hecho imponible. Al respecto debe señalarse que generalmente dicha atribución del elemento objetivo a un sujeto proviene de la ley misma, es decir es la propia ley la que atribuye el elemento objetivo del hecho imponible o supuesto normativo a un determinado sujeto, que generalmente es quien lo realiza.

La vinculación de un sujeto con el elemento objetivo del hecho imponible como titular o realizador del mismo es lo que hace que se convierta en sujeto pasivo o contribuyente. Realizar hecho imponible significa, pues, estar realmente (y no solo hipotéticamente, como acontece en la norma) en la relación que la ley

⁸⁷.- Jiménez G. Antonio: Lecciones de Derecho Tributario; Ediciones Contables y Administrativas, S.A. México, 1986. Pág. 202.

exige que exista entre el elemento objetivo y una determinada persona para que ésta quede obligada.

Al sujeto pasivo de la relación fiscal, se le ha denominado también: deudor real, por adeudo propio, deudor primitivo, sujeto pasivo principal, directo, deudor, verdadero deudor, causante, contribuyente, etc., tantas denominaciones derivan de la falta de distinción clara y precisa entre el sujeto pasivo y los demás sujetos, personas o funcionarios que pueden resultar responsables de una obligación fiscal, bien porque no le haya dado cumplimiento el sujeto pasivo o porque la ley le atribuya al diverso responsable una obligación accesoria derivada del hecho generador del crédito.

El Código Fiscal de la Federación, en su artículo 1o. identifica al sujeto pasivo en los siguientes términos: "Las personas físicas y las morales están obligadas a contribuir para los gastos públicos conforme a las leyes fiscales respectivas... la Federación queda obligada a pagar contribuciones únicamente cuando las leyes lo señalen expresamente... Los Estados extranjeros, en casos de reciprocidad, no están obligados a pagar impuestos. No quedan comprendidas en esta exención las entidades o agencias pertenecientes a dichos Estados..."

Casi todas las leyes fiscales identifican al sujeto pasivo del impuesto que establecen, unas concretándose a repetir en términos más o menos similares al concepto que señala el artículo 1o. del Código Fiscal, o bien, le atribuyen nuevos elementos al concepto de sujeto pasivo, atendiendo a las situaciones gravadas.

Las leyes fiscales especiales, van añadiendo pues, atributos o características del sujeto pasivo, así tenemos que el artículo 1º. de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, otorga la calidad de sujeto pasivo inclusive a los residentes en el extranjero, respecto de los ingresos procedentes de fuentes situadas en el territorio nacional.

Actualmente existe en nuestro país una tendencia de mayor conciencia y responsabilidad en materia económica y fiscal con motivo de contribuciones a cargo del Estado, lo que propicia que las mismas sean realmente generales, de ahí que actualmente se empiece a considerar a la Federación, Distrito Federal, Estados, Municipios y organismos descentralizados como sujetos pasivos de las contribuciones.

Igualmente, el Gobierno es sujeto pasivo de los Impuestos al Comercio Exterior, según lo dispuesto por el artículo 52 de la Ley Aduanera, que dice: "Están obligados al pago de los impuestos al comercio exterior las personas físicas y las morales que introduzcan mercancías, al territorio nacional o las extraigan del mismo.

"La Federación, Distrito Federal, Estados, Municipios, entidades de la administración pública paraestatal, instituciones de beneficencia privada y sociedades cooperativas, deberán pagar los impuestos al comercio exterior no obstante que conforme a otras leyes o decretos no causen impuestos federales o estén exentos de ellos....."

Aunado a lo anterior, el artículo 1º de la propia ley aduanera establece una enumeración taxativa de los sujetos del impuesto al decir:

"ARTICULO 1o.- Esta Ley, las de los Impuestos Generales de Importación y Exportación y las demás leyes y ordenamientos aplicables, regulan la entrada al territorio nacional y la salida del mismo de mercancías y de los medios en que se transportan o conducen, así como el despacho aduanero y los hechos o actos que deriven de éste o de dicha entrada o salida de mercancías.

Están obligados al cumplimiento de las citadas disposiciones quienes introducen mercancías al territorio nacional o las extraen del mismo, ya sean sus propietarios o poseedores, destinatarios, remitentes, apoderados, agentes aduanales o cualquiera persona que tenga intervención en la introducción, extracción, custodia, almacenaje, manejo, y tenencia de las mercancías, o en los hechos o actos mencionados en el párrafo anterior.

Las disposiciones de las Leyes señaladas en el párrafo primero se aplicarán sin perjuicio de lo dispuesto por los tratados internacionales de que México sea parte".

A su vez, el artículo primero de la Ley del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios, en lo conducente establece: "...La Federación, el Distrito Federal, los Estados, los Municipios, los organismos descentralizados o cualquier otra persona, aunque conforme a otras leyes o decretos no causen impuestos federales o estén exentos de ellos, deberán aceptar la traslación del impuesto especial sobre producción y servicios y, en su caso, pagarlo y trasladarlo, de acuerdo con los preceptos de esta Ley". Texto similar es utilizado en la Ley del Impuesto al Valor Agregado.

Aun cuando excepcionalmente el Estado era considerado sujeto pasivo de las contribuciones, actualmente se le considera contribuyente en sus actividades de derecho privado, y en un gran número de las de derecho público.

El Código Fiscal Federal, separó a los contribuyentes de los responsables solidarios en sus artículos 1o., 2o. y 26.

Respecto de la responsabilidad solidaria, en la exposición de motivos del Código Fiscal se dijo: "...En materia de responsabilidad solidaria, se procura señalar con mayor precisión los casos principales en que la misma se da...".

En concordancia con el artículo 5o. del Código Fiscal, el artículo 1988 del Código Civil del Distrito Federal, establece: "La solidaridad no se presume; resulta de la Ley o de la voluntad de las partes". Por ello, la responsabilidad solidaria sólo puede derivar de los casos que en forma expresa y limitada señala el artículo 26 del Código Fiscal y de los que se establezcan en las demás leyes tributarias.

En sus diferentes fracciones, el artículo 26 del Código Fiscal, se refiere a las diversas personas con responsabilidad solidaria. Las fracciones I, II, III, V y VI, realmente debieran referirse a una figura jurídica muy propia y especial del Derecho Fiscal, como lo es la de responsabilidad sustituta, y que conceptúa Martínez López de la siguiente forma: "La sustitución consiste en el traslado a otra persona de algunas obligaciones que la Ley impone al sujeto directo con objeto de facilitar el cumplimiento de la obligación de contribuir".⁸⁸ Y por su parte, Sergio de la Garza la define como: "Podemos decir nosotros que la responsabilidad sustituta consiste en atribuir la obligación de retener y enterar el impuesto que corresponde al sujeto pasivo principal a aquella persona a cuya disposición se encuentra la materia imponible (fuente del impuesto) o la obligación de recaudar juntamente con su propio crédito el adeudo fiscal que corresponde al sujeto pasivo principal".⁸⁹

En el Código Fiscal, la responsabilidad sustituta se distingue de la responsabilidad solidaria, como acertadamente lo hacía el Código Fiscal de 1939, que en su artículo 27 establecía: "serán sujetos del crédito fiscal, en sustitución del deudor principal, todas las personas que hagan a otras cualquier pago en efectivo o en especie, que sea objeto directo de un impuesto personal.

Sin embargo, si el deudor sustituto no cumple su prestación fiscal, el deudor primitivo queda solidariamente obligado a ella".

Fernández y Cuevas comenta: "La responsabilidad objetiva es la que la Ley finca a los adquirentes de negociaciones comerciales, industriales, agrícolas, etc., respecto de las prestaciones fiscales que hayan quedado insolutas".⁹⁰

Continua diciendo, "la responsabilidad objetiva consiste precisamente en que las prestaciones correspondientes, sólo podrán hacerse efectivas sobre los bienes que integran las negociaciones o sobre los créditos o concesiones adquiridos".

⁸⁸ - Martínez López Luis: Derecho Fiscal Mexicano; Editorial PORRUA, S.A. México. 1959. Pág. 167.

⁸⁹ - De la Garza, Sergio F: Derecho Financiero Mexicano: Decimo tercera Edición; Editorial PORRUA, S.A.. México 1985. Pág. 50.

⁹⁰ - Fernández y Cuevas. Jose Mauricio: Impuesto Sobre la Renta Global de las Empresas: 1ª. edición; México 1975. Pág. 98.

La fracción IX del artículo 26 de Código Fiscal, se refiere a la solidaridad voluntaria, que regula también la fracción VIII del mismo artículo y que se puede conceptualizar diciendo: "Solidaridad Voluntaria. - La solidaridad pasiva constituye una garantía en provecho del acreedor contra la insolvencia eventual de uno de los codeudores.

Finalmente, la fracción X, del artículo que nos ocupa, dispone: Los socios o accionistas, respecto de las contribuciones que se hubieran causado en relación con las actividades realizadas por la sociedad cuando tenían tal calidad, en la parte del interés fiscal que no alcance a ser garantizada con los bienes de la misma, siempre que dicha sociedad incurra en cualquiera de los supuestos a que se refieren los incisos a), b) y c) de la fracción III de este artículo, sin que la responsabilidad exceda de la participación que tenían en el capital social de la sociedad durante el período o a la fecha de que se trate.

2.3.2. HECHO IMPONIBLE GENERICO

Respecto al específico problema de cuál es el hecho generador del impuesto aduanero y cuál el concreto momento en que se produce su devengo, nos dice el profesor García Mullín que, en teoría estricta, el impuesto aduanero tiene un triple orden de hechos generadores: la exportación, la importación y las operaciones ilegales de introducción o extracción de mercaderías.⁹¹

Nos indica que la determinación del hecho generador del impuesto aduanero es un problema de técnica legislativa, y por consiguiente, depende de cada legislación positiva. Que, en un plano general, puede decirse que el hecho generador puede establecerse atendiendo a dos criterios: político geográfico uno y económico el otro.

El criterio político geográfico tiene relación con el cruce de las fronteras aduaneras: en la exportación, la salida de las mercancías del territorio nacional hacia el exterior; y en la importación, el paso de las fronteras hacia el interior.

El criterio económico considera el hecho generador, en la importación, "la introducción integradora", esto es, aquella introducción al país que tiene como objetivo integrar las mercancías en el circuito de consumo interno: en la exportación, el hecho generador sería, lógicamente, la salida de mercancías de dicho circuito interno de consumo.

En cuanto al problema del devengo, esto es identificación del momento concreto en que se consuma el hecho generador y nace la obligación tributaria, el legislador es libre, según el profesor García Mullín, para fijar ese momento

⁹¹.- Roque García Mullín: Resumen del Derecho Tributario; EIAP; 1975. Pág. 11.

concreto en diversos instantes: entrada o salida de aguas jurisdiccionales, entrada o salida del puerto, declaración aduanera con el propósito de importar o exportar, etc.

Tanto el Dr. Gerson A., como el profesor Matías Cortez Domínguez, para ubicar el devengo en un momento y otro, nos indican que debe atenderse a consideraciones de tipo práctico, reconociendo la existencia de cierto sector doctrinario que sostiene, además de las consideraciones prácticas, que debería velarse porque el momento del devengo se fijara de modo tal que el hecho generador resulte siempre voluntario por parte del sujeto pasivo.⁹²

Amilcar de Araujo Falcao ofrece el siguiente concepto: "Hecho Generador, es pues, el hecho o conjunto de hechos o el estado de hecho, al cual el legislador vincula el nacimiento de la obligación jurídica de pagar determinado tributo".⁹³

Sainz de Bujanda por su parte lo define como "el supuesto fáctico que hipotéticamente la norma prevé para que, al realizarse, la obligación surja".⁹⁴

La Comisión Redactora del Modelo de Código Tributario para América Latina en su artículo 37 propone la siguiente noción:

Artículo 37.- "El hecho generador es el presupuesto establecido por la ley para tipificar el tributo y cuya realización origina el nacimiento de la obligación".

En lo que al derecho positivo tributario mexicano se refiere, el Código Fiscal de la Federación no establece concepto alguno al respecto.

Amilcar de Araujo Falcao manifestó que tres son los elementos que caracterizan al hecho generador:

1.- La previsión en ley

Lo que constituye el principio constitucional de legalidad consagrado en el artículo 31 fracción IV de nuestra Constitución. Una de las dimensiones de dicho principio es la exigencia de que no puede existir tributo alguno o prestación patrimonial impuesta a cargo de sujeto alguno si previamente no es creado por ley, entendida ésta en su acepción material y formal, lo que implica el que entre los elementos del tributo que debe estar previsto por la ley sea el presupuesto de hecho o hecho imponible.

⁹²- Corón Domínguez Matías: Ordenamiento Tributario Español; Tecnos; Madrid. Pág. 313.

⁹³- Araujo Falcao de Amilcar: Hecho Generador de la Obligación Tributaria; Buenos Aires, 1964. De palma, Pág. 2.

⁹⁴- Sainz de Bujanda. Fernando: Notas de Derecho Financiero; Madrid 1976; Tomo I, Volumen 2º, Pág. 222.

El requisito de legalidad es el elemento existencial del hecho generador ya que sin la previsión en ley no existe hecho generador.

2.- Carácter Fáctico del hecho generador

Parecería un sin sentido hablar de hecho generador y atribuirle un carácter fáctico al mismo; sin embargo el atribuir el carácter fáctico al hecho generador no persigue otra finalidad sino resaltar que esa hipótesis prevista en la norma es un hecho jurídico y jamás tendrá la dimensión de un acto negocial.

Es preciso dejar perfectamente aclarado que para la configuración de los presupuestos de hecho o los hechos generadores de la obligación tributaria el legislador goza de la más absoluta libertad, imponiéndosele como limitantes únicamente las de orden constitucional y lógico.

3.- El Hecho Generador como determinante del nacimiento de la obligación.

Al hablar del carácter ex lege de la obligación tributaria es conveniente resaltar el papel que juega el presupuesto de hecho en el proceso de nacimiento de la obligación tributaria, bastando por el momento reiterar que la consecuencia jurídica que está destinado a producir es justo la de generar el nacimiento de la obligación tributaria.

Atendiendo a diferentes criterios los Hechos Generadores pueden ser clasificados en:

Hechos Generadores Simples y Complejos. En el primer caso se estará ante un hecho aislado como tal, importación o exportación por ejemplo, en el segundo caso frente a una "multiplicidad de hechos reunidos de tal manera que constituyan una unidad teleológica" por ejemplo en el caso de impuesto sobre la renta de las personas físicas.

Hechos Generadores Instantáneos o de Duración Prolongada. Instantáneos son aquellos que ocurren en un determinado momento o unidad de tiempo y que de inmediato generan el surgimiento de la obligación tributaria, por ejemplo la importación, o la enajenación en el caso de un impuesto sobre las ventas. Los de Duración Prolongada o Conjuntivos, como también se les conoce, son aquellos cuyo ciclo de formación se perfecciona en un determinado periodo por ejemplo en el caso del impuesto sobre la renta bien de las personas físicas o jurídicas.

Objeto del tributo. Partiendo de la noción preestablecida en torno al hecho imponible en el sentido de que siempre se trata de un hecho jurídico y por tanto

posterior a una ley, el objeto del tributo u objeto económico del impuesto como prefiere llamarlo José Luis Pérez de Ayala "es realidad económica que se pretende someter a tributación"⁹⁵ es un objeto extrajurídico o bien según lo define Sainz de Bujanda "es el soporte material de la imposición".⁹⁶

Presupuesto Objetivo de la Obligación Tributaria. Dicho elemento consiste al decir de Sainz de Bujanda "en el elemento objetivo del presupuesto de hecho definido por la ley para que, al tomar cuerpo en la vida real, nazca la obligación de pagar el tributo".

Son elementos del hecho imponible los siguientes:

- a) elemento objetivo
- b) elemento subjetivo
- c) elemento especial
- d) elemento temporal

El Elemento Objetivo del hecho Imponible, como lo denomina Matías Cortés Domínguez, equivale al Elemento Objetivo del Presupuesto de Hecho según la terminología de Sainz de Bujanda, y debe entenderse como "la situación base, el hecho que ha sido tenido en cuenta por el legislador para el establecimiento del tributo".⁹⁷

Elemento Subjetivo. El hecho imponible no podría quedar totalmente caracterizado sin la atribución del mismo a un sujeto determinado, es decir, necesariamente tiene que vincularse a alguien, por tanto, ese alguien, y los criterios de vinculación constituyen justo el elemento subjetivo de tal hecho. Dicha atribución o vinculación es de una importancia tal que la figura del sujeto pasivo u obligado sólo puede individualizarse a partir de su vinculación con dicho hecho.

Elemento especial. El hablar del elemento especial del hecho imponible simplemente quiere enfatizarse la circunstancia de que todos los hechos imponibles tienen verificación dentro de una circunscripción territorial determinada lo que no resulta irrelevante para el derecho tributario.

Elemento temporal. Resulta obvio que el hecho imponible tiene verificación dentro de un espacio temporal determinado resultando por lo tanto el tiempo en la definición del hecho imponible un elemento de importancia, ya que la duración de dicho hecho es tomada en cuenta por parte de la ley tributaria al menos por encarar los siguientes problemas "1) el momento de nacimiento de la

95.- Pérez Ayala José Luis: Curso de Derecho Tributario; Tomo I; Madrid, EDESA, Pág. 227.

96.- Sainz de Bujanda Fernando: Análisis Jurídico del Hecho Imponible; Comisión Viaje de Estudios; Universidad de Buenos Aires, Pág. 225.

97.- Cortés Domínguez Matías: Ordenamiento Tributario Español; TECNOS; Madrid, 1978, Pág. 313.

obligación tributaria; 2) el momento de exigibilidad de la obligación tributaria y 3) la ley aplicable para la determinación del origen de la obligación".⁹⁸

Me permito enumerar por vía de ejemplo algunas cuestiones, nociones e instituciones que sólo pueden ser explicadas y entendidas a partir de la noción de hecho imponible.

- 1.- La determinación del momento de nacimiento de la obligación tributaria
- 2.- La identificación del sujeto pasivo.
- 3.- La explicación de los conceptos de incidencia, no incidencia y exención.
- 4.- La clasificación de los impuestos atendiendo a tal elemento.
- 5.- La determinación de los casos de evasión fiscal.
- 6.- La definición de la competencia impositiva y la determinación de los supuestos de múltiple imposición, etc.

Dentro de las características esenciales de la obligación tributaria está la de tratarse de una obligación ex lege cuyo sujeto activo necesariamente será el Estado a través de sus órganos, y cuyo objeto es, directa o indirectamente, la recaudación de ingresos o la realización de un fin especial de naturaleza económica, política o social.

Es una obligación ex lege, ya que: "La obligación tributaria nace, se crea, se instaura por fuerza de ley; en la ley radican todos sus factores germinales".⁹⁹ Esta obligación nos dice Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, "no nacerá siempre que el individuo actúe, sino sólo en el caso de que su situación coincida con el supuesto normativo, de donde se deriva que fue la voluntad del legislador la que hizo posible que naciera la obligación".¹⁰⁰

Respecto del sujeto activo, hemos dicho que necesariamente será el Estado quien, a través de sus órganos, exigirá el cumplimiento de las obligaciones que se generen, ya que, como lo dispone nuestra Constitución en la fracción IV de su artículo 31, la Federación, los estados, los municipios y el Distrito Federal son los acreedores de la obligación tributaria, que en forma centralizada o descentralizada ejercerán sus facultades tributarias.

En la doctrina encontramos diferentes tendencias respecto de la identificación de la conducta que denominamos hecho generador y que en muchas ocasiones se confunde con el hecho imponible, por lo que resulta necesario, de una vez, concretar que se trata de dos aspectos de un mismo fenómeno de la

⁹⁸.- Sainz de Bujanda, Fernando: Lecciones de Derecho Financiero; Madrid, 1976, Pág. 174 y 175.

⁹⁹.- De Araujo Falcao Amílcar: El Hecho Generador de la obligación Tributaria; Editorial Depalma; Buenos Aires 1964, Pág. 99

¹⁰⁰.- Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto: Principios de Derecho Tributario; Editorial LIMUSA; México, 1988, Pág. 100.

tributación: el hecho imponible es la situación jurídica o de hecho que el legislador selecciono y estableció en la ley para que al ser realizada por un sujeto, genere la obligación tributaria; por lo tanto, concluimos que se trata de un hecho o situación de contenido económico, que debe estar previsto en la ley formal y materialmente considerada, con sus elementos esenciales; objeto, base, tasa o tarifa; y el hecho generador, por su parte, es la realización del supuesto previsto en la norma que dará lugar a la obligación tributaria en general, ya sea de dar, hacer o no hacer.

El hecho imponible es una previsión concreta que el legislador selecciona para que nazca la carga tributaria, y el hecho generador es una conducta que al adecuarse al supuesto genérico de la norma, origina la obligación tributaria en general.

2.3.3. OBJETO DEL IMPUESTO ADUANERO.

Raúl Rodríguez Lobato define al objeto del impuesto como "La realidad económica sujeta a imposición" ¹⁰¹.

De acuerdo con la anterior definición, podemos decir que pensar en que los objetos de los impuestos y derechos aduaneros son las mercancías que se importan o exportan, como anteriormente los establecía el artículo 44 del Código Aduanero, sería un error garrafal, ya que las mercancías que se importan o exportan no se gravan, lo que se grava es el acto de importarlas o exportarlas; las cosas no son el objeto de los impuestos, son los actos y los hechos, los imposables; de ahí que debamos dejar claramente asentado que el objeto del impuesto de aduanas es la operación aduanera, concretamente debemos señalar a los diversos regímenes contemplados en el artículo 90 de nuestra Ley Aduanera, en la cual se abarca a las operaciones aduaneras, a los hechos que pudieran dar lugar al nacimiento de créditos fiscales aduaneros o a las obligaciones de este tipo, e incluso a las operaciones de mercancía exenta que no deja de tener el carácter de objeto del impuesto por el hecho de estar exentas; por ejemplo, si un repatriado introdujese al país ropa y objetos de su uso, de origen extranjero, por cuya importación no se exigiese el pago de ningún impuesto, pero no se ajustara a los trámites establecidos por el propio código para que este acto revistiera el carácter de operación, a la postre no se pagarían impuestos porque operaría la exención que la ley concede a los repatriados y sin embargo el hecho seguiría siendo objeto del impuesto, pese a no existir "operación".

¹⁰¹.- Rodríguez Lobato Raúl; Op. Cit. Pág. 112.

Es necesario aclarar que son diferentes tanto el objeto de obligación fiscal, como el objeto del impuesto. El objeto de la obligación fiscal puede ser igual al objeto de la obligación civil como es: de dar, hacer y no hacer.

Hay autores que limitan el objeto de la obligación fiscal a dar, otros con más acierto lo amplían a dar, hacer y no hacer. Consideramos más acertada esta última tendencia, porque el objeto de la obligación fiscal es muy complejo y versátil.

En cambio, el objeto del impuesto es la situación jurídica o de hecho gravada por la ley fiscal, o sea, el supuesto jurídico previsto en la norma fiscal como generador de la obligación tributaria cuando el contribuyente se coloca dentro del mismo; porque mientras no se ubica en el supuesto de la ley, la obligación no nace, más sin embargo, el objeto del impuesto existe en la hipótesis de la norma jurídica, de ahí la independencia de ambos objetos y su necesaria distinción y separación. No nace la obligación fiscal por el hecho de estar tipificado el objeto del impuesto en la ley, sino hasta que el particular realiza el acto o hecho que encaja en el objeto del impuesto y cuando lo realiza surge la obligación fiscal.

2.3.4. BASE.

Para poder adentrarnos al tema, debemos abordar en forma paralela el tema de "valoración", ya que de él se determinará la base gravable del Impuesto General de Importación.

La Ley aduanera establece en su Capítulo III, la base gravable, abarcando en la Sección primera a la base para el impuesto General de importación, y en la Sección segunda a la de exportación.

Y es en el artículo 64 de la propia Ley en el que se señala que la base gravable será el valor en aduana de las mercancías, el que se podrá determinar por diferentes métodos.

Orden sucesivo y por exclusión de los métodos de valoración:

- 1.- VALOR DE TRANSACCION. (VT)
- 2.- VALOR DE TRANSACCION DE MERCANCIAS IDENTICAS.(VTMI)
- 3.- VALOR DE TRANSACCION DE MERCANCIAS SIMILARES.(VTMS)
- 4.- VALOR DE PRECIO DE UNITARIO DE VENTA.(VPUV)

**5.- VALOR DETERMINADO CONFORME AL ARTICULO 78.
(VD-78)**

(VT) = PRECIO PAGADO + AJUSTES ART. 65 Y 66

Cumpliendo los requisitos del art. 67

PRECIO PAGADO = El pago total que por las mercancías importadas haya efectuado o vaya a efectuar el importador de manera directa o indirecta al vendedor o en beneficio de este.

Se utilizará el valor de transacción siempre que:

- 1.- **Que exista venta.**
- 2.- **Que la venta se efectúe para exportación con destino al Territorio Nacional.**
- 3.- **Que la compra la haya efectuado el importador.**
- 4.- **Que se cumplan las condiciones del art. 67 Ley Aduanera, más los ajustes que procedan según los art. 65 Y 66 de la propia ley.**

Por otra parte el ajuste del artículo 65 de la L.A. se realizará de la siguiente forma:

El precio pagado más.

- I.- **A) Comisiones y los gastos de corretaje excepto comisiones de compra.**
- B) El costo de envases o embalajes que formen un todo con las mercancías.**
- C) Gastos de embalaje.**
- D) Gastos de carga y descarga de mercancías, fletes y seguros hasta el lugar de exportación.**

En la medida que corran a cargo del importador y que no estén incluidos en el precio.

II.- A) Elementos incorporados a las mercancías.

- B) Herramientas, matrices y moldes utilizados para la producción.**
- C) Materiales consumidos en la producción.**

D) Trabajos de ingeniería, creación y trabajos artísticos, realizados fuera del Territorio Nacional que sean necesarios para la producción.

Cuando hayan sido suministrados por el importador, directa o indirectamente; gratuitamente o a precios bajos, para ser utilizados en la producción y venta de las mercancías.

III.- Las regalías y derecho de licencia que pague el importador como condición de venta y no estén incluidos en el precio.

IV Las reversiones hacia el vendedor que no hayan sido incluidas en el precio.

El precio pagado se incrementara sobre la base de datos objetivos y cuantificables.

Qué conceptos no estarán comprendidos en el Valor de Transacción de las mercancías importadas, al respecto el artículo 66 de la Ley Aduanera señala:

El valor de transacción no comprenderá siempre que se desglosen o especifiquen en forma separada del precio:

- I.- Gastos realizados por cuenta propia a cargo del importador.
- II.- Los gastos realizados después de la importación.
- III.- Los pagos por dividendos y todos los que no guarden relación con las mercancías.

Por otra parte los requisitos del artículo 67 de la L.A. son:

No se podrá aplicar el valor de transacción cuando:

1.- Existan restricciones a la enajenación o utilización de las mercancías por el importador, salvo:

- 1) las que exijan las leyes.
- 2) limiten el territorio geográfico.
- 3) que no afecten el valor.

2.- La venta dependa de alguna condición o prestación que no puede cuantificarse con relación a las mercancías.

3.- Revierta parte del producto de la enajenación posterior o cualquier cesión o utilización ulterior de las mercancías al vendedor, cuando no hayan procedido los ajustes del artículo 65 fracción IV.

4.- Exista vinculación y que esta influye en el precio.

Respecto a éste último punto, señalaremos que existe vinculación entre el importador y el vendedor en los siguientes casos:

- 1.- Si el importador o el vendedor ocupa cargos de dirección o responsabilidad en una empresa de la otra.
- 2.- Si están legalmente reconocidos como asociados en negocios.
- 3.- Si guardan una relación laboral.
- 4.- Cuando es accionista en ambas.
- 5.- Si una controla a otra, o ambas son controladas o controladoras en relación a una tercera persona.
- 6.- Si son de la misma familia.

Se considera que la vinculación no influye en el precio cuando el importador demuestre que:

El valor que él presenta no varía en un máximo de 3% con respecto a algún valor criterio en el mismo momento o uno aproximado.

Valores criterio:

- 1.- Valor de transacción de mercancías idénticas o similares
- 2.- Mercancías idénticas o similares valorada conforme al "precio unitario de venta".

Se tendrán en cuenta para su aplicación las diferencias de:

- 1.- Nivel comercial
- 2.- Cantidad.
- 3.- Los ajustes efectuados conforme al art. 65
- 4.- Costos soportados por el vendedor en ventas no vinculadas y no los soporte en las vinculadas..

2.3.5. MOMENTO DE CAUSACION DEL IMPUESTO ADUANERO.

Una norma fundamental de la materia que reviste especial trascendencia, es la que define el instante en que los impuestos aduaneros se generan.

Determinar el momento en que el impuesto de aduanas nace es un dato importante, porque será la base para precisar qué régimen arancelario es el aplicable a la operación, en qué momento puede eventualmente exigirse el pago del crédito fiscal, cuándo puede el interesado desistir de exportar o importar.

Es así como el artículo 56 de la Ley Aduanera es muy claro al establecer los momentos que deberán tomarse en cuenta para la aplicación de las cuotas, bases gravables, tipos de cambio de moneda, restricciones, regulaciones no arancelarias y prohibiciones aplicables, al señalar como fechas las siguientes:

" ARTICULO 56.- Las cuotas, bases gravables, tipos de cambio de moneda, restricciones, regulaciones no arancelarias y prohibiciones aplicables, serán los que rijan en las siguientes fechas:

I.- En importación:

- a) La de fondeo, y cuando éste no se realice, la de amarre o atraque de la embarcación que las transporte al puerto al que las mercancías vengán destinadas;
- b) En la que las mercancías crucen la línea divisoria internacional;
- c) La de arribo de la aeronave que las transporte, al primer aeropuerto nacional;
- d) En vía postal, en las señaladas en los incisos anteriores, según que las mercancías hayan entrado al país por los litorales, fronteras o por aire;
- e) En la que las mercancías pasen a ser propiedad del fisco federal, en los casos de abandono.

II.- En exportación, la de presentación de las mercancías ante la autoridad aduanera.

III.- En la que las mercancías entren o salgan del país por medio de tuberías o cables, o en la que se practique la lectura de los medidores si estos no cuentan con indicador de fecha;

IV.- En los casos de infracción:

- a) En la de comisión de la infracción;
- b) En la del embargo precautorio de las mercancías cuando no pueda determinarse la de comisión, y
- c) En la que sea descubierta cuando las mercancías no sean aprehendidas ni se pueda determinar la de comisión."

Debemos distinguir con toda claridad la causación de un impuesto de su exigibilidad; esto quiere decir que no es lo mismo el nacimiento del impuesto que su exigibilidad.

Observando lo anterior sobresale que la regla de que sea el fondeo de la embarcación el hecho que determine la fecha del régimen arancelario aplicable, obedece a que éste es el momento en que la aduana puede realmente ejercer su potestad sobre las mercancías, pues aún cuando el ideal sería que se aplicara el régimen de la fecha en que la embarcación cruza las aguas territoriales, esto en la práctica resulta, cuando menos hasta ahora, muy difícil de determinar.

En la importación en tráfico terrestre no existe ningún problema y la norma en consecuencia es simple: se aplica el régimen vigente en la fecha en que las mercancías crucen la línea divisoria internacional.

La norma para la importación en tráfico aéreo tiene el mismo sentido y las mismas causas que la que rige el tráfico marítimo se aplica el régimen vigente en la fecha en que la nave aérea aterrice en el primer aeropuerto nacional y no el vigente en la fecha en que entre al espacio aéreo de México.

La norma a que se refiere el inciso d) del artículo que comentamos, es sólo una consecuencia de las normas anteriores, el tráfico postal no es tal tráfico: se aplica el régimen vigente en la fecha en que el vehículo que conduzca la valija postal, haya arribado a puerto, cruzado la línea internacional o aterrizado en el primer aeropuerto nacional.

La última norma relativa al caso de importación, se refiere a las mercancías que pasen a propiedad del fisco federal por causar abandono, y cuyo momento se encuentra regulado por el artículo 29 de la propia Ley Aduanera mismo que señala:

"Causarán abandono en favor del fisco federal las mercancías que se encuentren en depósito ante la aduana, en los siguientes casos:

- I.- Expresamente, cuando los interesados así lo manifiesten por escrito, o
- II.- Tácitamente, cuando no sean retiradas dentro de los plazos siguientes:

a) En tres meses, tratándose de la exportación.

b) En tres días, tratándose de mercancías explosivas, inflamables, contaminantes, radiactivas o corrosivas, así como perecederas o de fácil descomposición, y de animales vivos.

c) En dos meses, en los demás casos.

También causarán abandono las mercancías que hayan estado embargadas por las autoridades aduaneras con motivo de la tramitación de un procedimiento administrativo o judicial o cuando habiendo sido vendidas o rematadas no se retiren del recinto fiscal o fiscalizado. En estos casos causarán abandono en dos meses contados a partir de la fecha en que queden a disposición de los interesados."

Los plazos antes señalados se computarán a partir del día siguiente a aquel en que las mercancías ingresen al almacén en el que queden en depósito ante la aduana, salvo en los siguientes casos:

I.- Tratándose de operaciones que se realicen en tráfico marítimo, el plazo se computará a partir del día siguiente a aquél en que se hubiera terminado la descarga del buque.

II.- Tratándose de mercancías pertenecientes a las embajadas y consulados extranjeros, a organismos internacionales de los que México sea miembro, y de equipajes y menajes de casa de los funcionarios y empleados de las referidas representaciones y organismos, los plazos de abandono se iniciarán tres meses después de que las mercancías hayan ingresado a depósito ante la aduana.

Para el caso del equipo especial que las embarcaciones utilicen para facilitar las maniobras de carga, descarga y que dejen en tierra, causará abandono tres meses después del día siguiente a aquel en que dichas embarcaciones hayan salido del puerto.

Durante ese lapso este equipo podrá permanecer en el puerto sin el pago de los impuestos al comercio exterior y utilizarse por otras embarcaciones de la empresa porteadora que lo haya dejado en el puerto.

Sin embargo no sólo basta que hayan transcurrido los tiempos antes señalados para considerar que la mercancía ha pasado a ser propiedad del fisco federal, es necesario que se dé el supuesto del artículo 32 de la Ley Aduanera, por el que se establece que cuando las mercancías hubieran causado abandono las autoridades aduaneras notificarán personalmente o por correo certificado con acuse de recibo a los propietarios o consignatarios de las mismas que ha transcurrido el plazo de abandono y que cuentan con quince días para retirar las mercancías, previa la comprobación del cumplimiento de las obligaciones en materia de

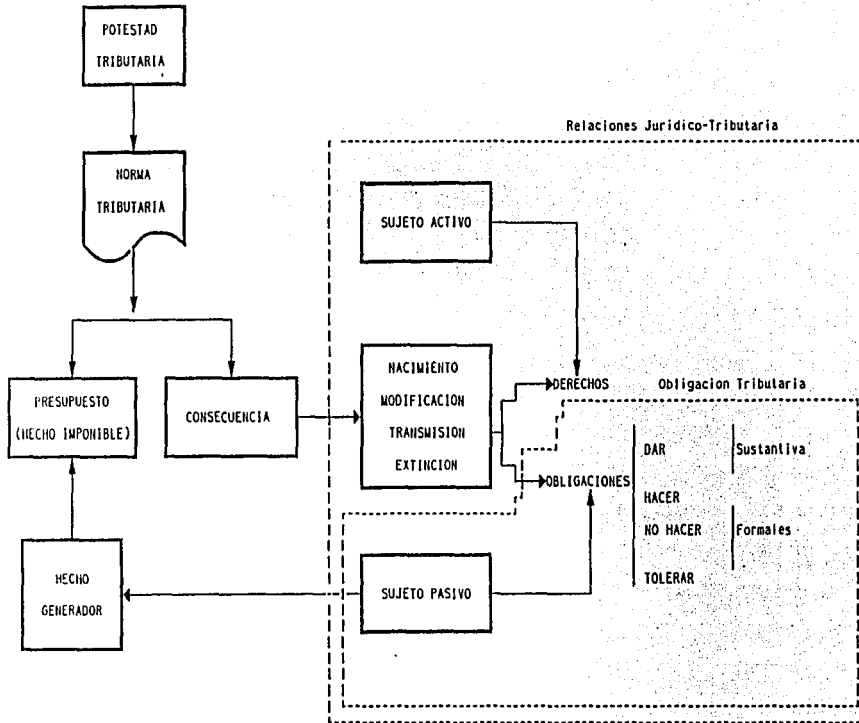
regulaciones y restricciones no arancelarias, así como el pago de los créditos fiscales causados, ya que de no hacerlo y transcurrido el plazo las mercancías pasarán definitivamente a propiedad del Fisco Federal.

La fracción II del artículo 56, resuelve cualquier duda respecto del régimen arancelario sobre la exportación: se aplica el vigente en la fecha de presentación de las mercancías a las oficinas aduaneras. No podría ser de otro modo.

Al hablar de la fracción III, del mismo artículo podemos concretamente referirnos a los casos de energía eléctrica o bien al petróleo, los cuales son conducidos por medio de tuberías y cables.

Por último, la fracción IV resuelve las dudas que pudieran presentarse al reconocer las mercancías para cobrar impuestos y multas, en el caso de una infracción de contrabando, y contempla tres hipótesis: la de que la fecha de la infracción pueda ser determinada, en cuyo evento se aplicará el régimen vigente en dicha fecha; la de que no pueda determinarse, y entonces se aplicará el régimen de la fecha en que las mercancías sean embargadas precautoriamente, y finalmente la de que las mercancías no sean embargadas precautoriamente ni pueda determinarse la fecha de la infracción, caso en el cual se aplicará el régimen de la fecha del descubrimiento de ésta.

Relacion Juridico Tributaria



CAPITULO 3

CLASIFICACION DE LAS ADUANAS.

3. CLASIFICACION DE LAS ADUANAS.

Toda vez que es conveniente señalar los principales acontecimientos que han generado la evolución de las aduanas y como consecuencia su actual clasificación, consideré conveniente realizar una tabla en la que se reflejaran las fechas que a mi parecer son las mas sobresalientes en torno a este tema.

FECHA DE PUBLICACION EN EL D.O.F.	ACONTECIMIENTO
19/Febro/1900 por Decreto	Se crea la Dirección General de Aduanas, tenía a su cargo el despacho de operaciones de 36 Aduanas distribuidas en la República, así como 4 zonas de gendarmería fiscal
18/Junio/1906	Se especifica la jurisdicción y ubicación de las anteriores 36 aduanas.
12/Junio/1907 por Decreto	Se da origen a la Aduana de México con una sección aduanera de Correos.
15/Febro/1918 por Decreto	Se define los derechos y obligaciones de los agentes aduanales, como respuesta al incremento de las operaciones de despacho de mercancías y la necesidad de regular su actuación.
1o/Marzo/1918 por Decreto	Se expide el decreto que fija la plantilla de empleados en cada una de las 47 Aduanas a esta fecha, así como para las secciones aduaneras correspondientes.
18/Abril/ 1928	Es expedida la Ley Aduanera, en la que se señala los procedimientos para facilitar el despacho de las mercancías.
30/Agto/1935	Es expedida la nueva Ley Aduanera, que modifica substancialmente a la anterior, entrando en vigor en 1936, después de aparecer la publicación del Reglamento de la Ley Aduanera.
8/Febro/1939	Se publica el Decreto que fija las jurisdicciones de las Aduanas con sus respectivas secciones aduaneras.
20/Mayo/1949	Se establecen las facultades de la plantilla de Vistas Aduanales, Almacenistas, Interventores y Resguardo Aduanero Mexicano.
En 1951	Se expide una legislación para aduanas con el nombre de Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos, en el que se norma el funcionamiento de las Aduanas del país; el cual tiene vigencia hasta el año de 1982, en el que se expide la Ley Aduanera publicada en el D.O.F. el 30/XII/81 vigente a partir del 1o. de Julio de 1982 y su Reglamento.
En 1989	Se contaba con 56 Aduanas.

9/Marzo/1990	Se expide el Decreto que elimina 9 Aduanas por considerar que éstas representan un reducido porcentaje de la recaudación y el volumen de sus operaciones no justifica su existencia, por lo que a esa fecha quedan 47 Aduanas.
22/Oct/1991	Se publica el Decreto que señala la incorporación de la Aduana de Colombia, y la Aduana Postal pasa a formar parte como sección aduanera de la Aduana de México, por lo que no se modifica el número total de Aduanas en esa fecha.
25/Enero/1993	Se publica el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el que se faculta a las Aduanas para la operación de las salas de revisión en los aeropuertos internacionales dentro de su circunscripción territorial; así mismo las aduanas de León, Guanajuato y San Luis Potosí se convierten en secciones aduaneras, creando así 45 aduanas.
28/Enero/1993	Acuerdo por el que se señala el número, nombre, sede y circunscripción territorial de las unidades administrativas de la S.H.C.P. que se mencionan.
15/Marzo/1993	Acuerdo mediante el cual se reforma el diverso por el que se señala el número, nombre, sede y circunscripción territorial de las unidades administrativas de la SHCP que se mencionan, y se da a conocer la fecha de inicio de actividades de las administraciones locales que se indican.
17/Agto/1993	Se modifica el reglamento interior de la S.H.C.P., en el que se establece la creación de la Aduana de Altamira; por lo que a la fecha se cuenta con 46 aduanas. Así mismo, las atribuciones de las aduanas se encuentran contenidas en el artículo 114 del citado Reglamento.
13/Oct/1993	Se publica la jurisdicción territorial vigente de las aduanas, en la que se incluye las salas de revisión de aeropuertos internacionales.
29/Junio/1994	Acuerdo que reforma al diverso por el que se señala el número, nombre, sede y circunscripción territorial de las unidades administrativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que se mencionan.
15/Dic/1995	Se publica la Ley Aduanera vigente, puesta en vigor a partir del 1° de abril de 1996; abrogándose de esta forma la Ley Aduanera del 30 de Diciembre de 1981.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, faculta al Ejecutivo a delegar en las Secretarías de Estado y estas a su vez en las dependencias subalternas, las funciones que le son encomendadas, las cuales son distribuidas a través de un Reglamento Interior que rige en forma independiente a cada una de estas dependencias, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de

conformidad con su propio Reglamento Interior, se encuentra estructurada de la siguiente forma:

- a) La Subsecretaría de Ingresos;
- b) La Subsecretaría de Egresos;
- c) Oficialía Mayor;
- d) Procuraduría Fiscal de la Federación;
- e) Tesorería de la Federación,
- f) Y las Unidades Administrativas Centrales que en el propio reglamento interior se señalan.

Ahora bien con la finalidad de abordar a el tema que nos atañe, me referiré en forma concreta a las áreas de la Subsecretaría de Ingresos relacionadas con el comercio exterior, toda vez que las funciones que en esta se realizan son las de mayor trascendencia en el ramo fiscal-aduanero.

La Subsecretaría de Ingresos, para el buen desempeño de sus funciones, está integrada por diversas Direcciones y Administraciones Generales, así como de Administraciones Regionales, Locales y Aduanas, entre las Administraciones de mayor vinculación con esta área se encuentran:

- Administración General de Aduanas.
- Administración General Jurídica de Ingresos;
- Administración General de Recaudación;
- Administración General de Auditoría Fiscal Federal;
- Dirección General de Política de Ingresos y Asuntos Fiscales Internacionales.
- Administraciones Locales.
- Aduanas.

Las cuales, entre las funciones y facultades que realizan esta la de regular al Comercio Exterior. La función de las aduanas no se realiza en forma autónoma, sino que obedecen a un control central, general, estando normalmente privadas de facultades de decisión, salvo los casos aislados expresamente consignados en las leyes. Esto significa que normalmente todo el quehacer de las aduanas está ya previsto en las leyes, reglamentos e instructivos de la materia, lo que explica la gran abundancia de disposiciones que existen al respecto.

Ahora bien, las aduanas que son oficinas desconcentradas de la administración aduanera central, necesitan ser coordinadas en lo administrativo por un ente jerárquicamente superior, que además se constituya en autoridad de segunda instancia para determinados actos impugnables; este ente jerárquicamente superior, es la Administración General de Aduanas la que, al igual que las Aduanas, podemos decir que es sólo ejecutora de la política aduanera.

Dentro de las facultades asignadas a la Administración General de Aduanas se encuentra:

- a) Proponer programas de actividades para aplicar la legislación que regula el despacho aduanero.
- b) Ordenar la retención, embargo o secuestro de las mercancías de comercio exterior que no acrediten su legal estancia en el país.
- c) Emitir los acuerdo de expedición de patente aduanal y de autorizaciones de apoderado aduanal y comprobar el cumplimiento de sus obligaciones.
- d) Integrar la información estadística sobre el comercio exterior.
- e) Proponer los sistemas, métodos y procedimientos a que deben sujetarse las aduanas y evaluar sus resultados.
- f) Recibir de los particulares y en su caso, requerir los avisos, pedimentos, declaraciones y demás documentos que exijan las Leyes aplicables.

Evidentemente que esta relación podría continuarse, sin embargo, estamos seguros que basta con mencionar estas facultades, para dar un panorama adecuado de sus funciones.

La Administración General de Aduanas queda estructurada en su nivel central por las siguientes unidades:

A. ADMINISTRACION CENTRAL DE PLANEACION ADUANERA

- Que es la encargada de efectuar la planeación aduanera y modernización del sistema aduanero.

B. ADMINISTRACION CENTRAL DE REGULACION DEL DESPACHO ADUANERO

- Que propone los sistemas, métodos y procedimientos que deban sujetarse las aduanas para efectuar el despacho aduanero.

C. ADMINISTRACION CENTRAL DE POLICIA FISCAL

- Que canaliza sus acciones a la vigilancia y prevención de delitos fiscales.

El desdoblamiento que adquiere la estructura a nivel regional, es a través de la conformación de ocho Administraciones Regionales de aduanas que son:

- 1.- Administración Regional de Aduanas - del Noreste
- 2.- Administración Regional de Aduanas - del Noroeste
- 3.- Administración Regional de Aduanas - Norte - Centro
- 4.- Administración Regional de Aduanas - Occidente
- 5.- Administración Regional de Aduanas - Centro
- 6.- Administración Regional de Aduanas - Metropolitana
- 7.- Administración Regional de Aduanas - Golfo - Pacífico
- 8.- Administración Regional de Aduanas - Sur

Todas estas unidades administrativas tienen entre sus funciones más importantes, las siguientes:

- a) Dirigir, supervisar y coordinar la operación y ejecución de los programas de las aduanas.
- b) Asignar los recursos materiales e intervenir en los aspectos de adscribir el personal en las aduanas de su adscripción.
- c) Coordinarse con las autoridades fiscales de las entidades federativas para el cumplimiento de los convenios y acuerdos de coordinación fiscal.
- d) Informar a la Procuraduría Fiscal de la Federación de los hechos de que tenga conocimiento con motivo de sus actuaciones, que puedan constituir delitos fiscales o delitos de los servidores públicos de la Secretaría en el desempeño de sus funciones.

Este conjunto de funciones tiene tres aspectos sobre los cuales debe dirigirse toda su atención; los asuntos son:

- 1.- La supervisión
- 2.- El apoyo logístico y
- 3.- La coordinación y control

Por esto, la actuación de las Administraciones Regionales es muy importante, pues establece un contacto permanente y directo con todas las aduanas de su circunscripción, evaluando su forma de operar y proponiendo las medidas correctivas y preventivas que sean necesarias.

En los países más avanzados en la materia existen Ministerios de Comercio Exterior u organismos equivalentes que diseñan y planean a largo plazo la política aduanera del país. En los países latinoamericanos esta unidad de acción prácticamente no existe y es común el caso de México en el que el ejercicio de la función aduanera compete a una gran cantidad de entes administrativos, a veces totalmente desvinculados entre sí; el realizar estas políticas aduaneras, es de gran perjuicio para nuestro país, ya que manejar la ejecución en forma independiente a la planeación, genera el burocratismo y el freno de nuestro Comercio Exterior.

No es difícil prever que a corto o a largo plazo, tendrá que desembocarse en la necesidad de crear un organismo que reúna dentro de una sola organización administrativa las facultades que hoy ejercen multitud de autoridades, tal vez se desemboque en la creación de una Secretaría de Comercio Exterior, o, en su caso, sería benéfico que todas las autoridades de las diversas Secretarías que tengan que ver con el comercio exterior se encuentren enlazadas vía cómputo con la finalidad de compilar la información (Decretos, Acuerdos, oficios, circulares, Normas oficiales, etc..) tan vasta y poco conocida en muchos casos por la propia autoridad aduanera y no decir para el público en general, brindando de esta forma un servicio más eficaz, rápido y oportuno.¹⁰²

La Administración General de Aduanas, como ya lo señalamos tiene Aduanas ubicadas de acuerdo a la circunscripción que se les ha señalado a través del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como por los Acuerdos respectivos, sin embargo, antes de mencionar el número, nombre, sede y circunscripción territorial de cada aduana, es conveniente señalar las facultades que les han sido conferidas, entre las que están las establecidas en el artículo 114 del propio reglamento interior, el cual establece: que compete a las Aduanas, dentro de la circunscripción territorial, ejercer las siguientes facultades:

FRACC. I.- Aplicar los programas de actividades referentes a la legislación que regula y grava la entrada al territorio nacional y la salida del mismo de mercancías y medios de transporte, el despacho aduanero y los hechos o actos que deriven de éste o de dicha entrada o salida, así como vigilancia del cumplimiento de las obligaciones respectivas, inclusive por las establecidas por las disposiciones sobre recaudación, cobro coactivo, imposición de sanciones, así como a la contabilidad de ingresos y movimiento de fondos.

¹⁰².- Cabe señalar que pese a la existencia de la Resolución Miscelánea de Comercio Exterior, esta no recaba toda la información que es emitida tanto por las diversas áreas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como de otras Secretarías.

FRACC. II.- 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.

FRACC. III.- Exigir y vigilar el cumplimiento de las disposiciones que rigen el comercio exterior; resolver las solicitudes de autorización que conforme a la Ley deban formularse durante el despacho; efectuar el almacenamiento y controlar las mercancías de comercio exterior, así como ejercer las facultades de las autoridades aduaneras en materia de abandono de las mismas.

FRACC. IV.- Habilitar horas de entrada, salida, maniobras y almacenamiento de mercancías de comercio exterior y medios de transporte; así como autorizar la distribución de las participaciones, conforme a lo dispuesto por la ley.

FRACC. V.- Aplicar las autorizaciones previas, franquicias, exenciones, estímulos fiscales y subsidios que sean otorgados por las autoridades competentes en la materia aduanera; constatar los requisitos y límites de las exenciones de impuestos al comercio exterior a favor de pasajeros y de menajes y resolver las solicitudes de abastecimiento de medios de transporte.

FRACC. VI.- Ordenar y practicar la verificación de mercancías en transporte.

FRACC. VII.- controlar y supervisar las importaciones o internaciones temporales de vehículos y verificar sus salidas y retornos.

FRACC. VIII.- Ordenar y practicar 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 encuentre el lugar de los hechos. Sustanciar y resolver el procedimiento relacionado con la determinación provisional a que se refiere la Ley Aduanera. Llevarla acabo, así como notificarla.

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

FRACC. X.- Ejercer las facultades establecidas en las fracciones V a XII del artículo 12 del Reglamento Interior de la Secretaría.

FRACC. XI.- Sancionar las infracciones a las disposiciones legales materia de su competencia de que conozca al ejercer las facultades a que este precepto se refiere.

FRACC XII.- Aceptar, 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 remitir la garantía a la Administración Local de Recaudación en cuya circunscripción territorial se encuentre la Aduana.

FRACC. XIII.- Entregar a los interesados las mercancías objeto de una infracción a la Ley Aduanera y demás disposiciones fiscales, cuando dichas mercancías no estén sujetas a prohibiciones o restricciones y se garantice suficientemente el interés fiscal.

FRACC XIV.- Aplicar la legislación aduanera y las convenciones internacionales para la devolución de vehículos y aeronaves materia de robo o disposición ilícita, mediante la realización de los actos de comprobación, vigilancia y verificación en tránsito respectivos; proceder a la detención y secuestro de dichos vehículos o aeronaves y notificar al interesado el embargo precautorio, así como remitir de inmediato las actas a la Administración Local de Auditoría Fiscal dentro de cuya circunscripción territorial se encuentre la Aduana, para que ejerza sus facultades, y realizar el control y custodia de dichos vehículos.

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

FRACC. XVI.- Coordinarse con las demás unidades administrativas regionales de la Secretaría, con las autoridades de las entidades federativas y de los municipios y con las dependencias del Gobierno Federal para el mejor desempeño de sus funciones.

FRACC. XVII.- Ordenar y practicar 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 las 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 cumplimiento extemporáneo de los requerimientos que formule en los términos de esta fracción; clausurar los establecimientos de depósitos fiscales para la exposición y venta de mercancías extranjeras y nacionales libres de impuestos; expedir las credenciales o constancias de identificación del

personal que autorice para la práctica de las inspecciones, clausuras, vigilancias o demás actos antes mencionados.

FRACC. XVIII.- Revisar los pedimentos y demás documentos presentados por los contribuyentes para importar o exportar mercancías, y determinar las contribuciones, multas, y en su caso, aplicar las cuotas compensatorias y determinar en cantidad líquida el monto correspondiente, de que tengan conocimiento con motivo de la revisión practicada en los términos de esta fracción.

FRACC. XIX.- Dirigir y operar la Sala de Servicios Aduanales de pasajeros del país en vuelos internacionales, establecida dentro de su circunscripción territorial, respecto a la entrada al territorio nacional y la salida del mismo de mercancías y medios de transporte; el despacho aduanero y los hechos o actos que deriven de éste o de dicha entrada o salida, así como la vigilancia del cumplimiento de las obligaciones respectivas, inclusive las establecidas sobre las disposiciones sobre recaudación, cobro coactivo, imposición de sanciones, contabilidad de ingresos y movimientos de fondo.

FRACC. XX.- Aplicar 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.

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

FRACC. XXII.- Señalar dentro de los recintos fiscales la ubicación de las oficinas administrativas y sus instalaciones complementarias, las zonas restringidas y las zonas de circulación de vehículos; así como autorizar a las personas que puedan permanecer dentro de dichos recintos.

FRACC. XXIII.- Autorizar el programa de mejoramiento a las instalaciones de las aduanas.

FRACC. XXIV.- Llevar el Registro del Despacho de mercancías de la Industria, a que se refiere el artículo 100 de la Ley Aduanera.

Así mismo, las Aduanas con competencia territorial en las franjas o región fronterizas del país estarán facultadas para autorizar, controlar y supervisar las importaciones o internaciones temporales de vehículos.

Ahora bien, el número, nombre, sede y circunscripción territorial que actualmente rige en las Aduanas empezando por las Administraciones Regionales es el siguiente:

NOMBRE	SEDE	CIRCUNSCRIPCION TERRITORIAL Y SECC ADUANERAS
ADMINISTRACION REGIONAL DE ADUANAS DEL NOROESTE. (1)	Tijuana, en el estado de Baja California.	Los estados de Baja California y Sonora.
ADMINISTRACION REGIONAL DE ADUANAS DEL NORTE CENTRO. (2)	Torreón, en estado de Coahuila	Con la circunscripción territorial en los estados de Chihuahua, Coahuila y Durango.
ADMINISTRACION REGIONAL DE ADUANAS DEL NORESTE.(3)	En la ciudad de Monterrey, en el estado de Nuevo León.	Con la circunscripción territorial en los estados de Nuevo León y Tamaulipas, con excepción de la que corresponde al recinto fiscal de las aduanas de Tampico y Altamira, en el estado de Tamaulipas.
ADMINISTRACION REGIONAL DE ADUANAS DE OCCIDENTE.(4)	En la Ciudad de Guadalajara, en el estado de Jalisco.	Con la circunscripción territorial en los estados de Jalisco, Sinaloa, Colima, Nayarit, y Baja California Sur.
ADMINISTRACION REGIONAL DE ADUANAS DEL CENTRO(5)	En la Ciudad de Querétaro, en el estado del mismo nombre.	Con la circunscripción territorial en los estados de Querétaro, Guanajuato, Aguascalientes, San Luis Potosí, Zacatecas, Michoacán e Hidalgo.
ADMINISTRACION REGIONAL DE ADUANAS DEL GOLFO PACIFICO (6)	En la Ciudad de Veracruz.	Con la circunscripción territorial en los estados de Veracruz y Oaxaca, inclusive de la que corresponde a las aduanas de Tampico y Altamira, ambas en el estado de Tamaulipas.

ADMINISTRACION REGIONAL DE ADUANAS DEL SUR(7)	En la Ciudad de Mérida, en el estado de Yucatán.	Con la circunscripción territorial en los estados de Quintana Roo, Chiapas, Tabasco, Yucatán y Campeche.
ADMINISTRACION REGIONAL DE ADUANAS METROPOLITANA(8)	En la Ciudad de México D.F.	Con la circunscripción territorial de México D.F., y en los estados de México, Puebla, Guerrero, Morelos y Tlaxcala.

No	NOMBRE	SEDE	CIRCUNSCRIPCION TERRITORIAL Y SECC. ADUANERAS
----	--------	------	---

1	(1)De Agua Prieta	Agua Prieta, Sonora	Desde el punto llamado Anivacachi, a 22 kilometro al oriente de Naco, exclusive, hasta otro que se encuentra a 72 kilómetros al oriente de Agua Prieta en el cual esta situado el monumento 65 de la línea divisoria internacional inclusive.
2	(1)De Ensenada	Ensenada, Baja California.	Del Litoral del océano pacífico, desde el vértice que forman la franja fronteriza de 20 kilómetros y el litoral mencionado, exclusive, y siguiendo el mismo litoral hasta el límite con el estado de Baja California Sur, inclusive, y siguiendo el litoral del Golfo de Baja California desde los limites del estado de Baja California Sur, inclusive, hasta, el puerto de San Felipe, exclusive. Dependen de esta aduana, el aeropuerto internacional de la ciudad de Ensenada, denominado "el Ciprés", y la sección aduanera de "Isla de Cedros", municipio de Ensenada en el estado de Baja California.

3	(1)Guaymas	Guaymas, Sonora.	<p>Desde la desembocadura del Río Colorado, inclusive, y siguiendo el litoral del Golfo de California, hasta el punto denominado Agiabampo, exclusive, en los límites de los estados de Sinaloa y Sonora. Dependen de esta aduana los aeropuertos internacionales denominados "José María Yañez", en la ciudad de Guaymas, el de Cd. Obregon denominado "Cd. Obregon" y el de la ciudad Hermosillo denominado "Ignacio Pesqueira, en el estado de Sonora.</p> <p>(Este último párrafo fue reformado según Acuerdo del 29 de junio de 1994)</p>
4	(4)La Paz	La Paz, B.C. Sur.	<p>Del Litoral del Océano Pacifico desde el límite de los estados de Baja California y Baja California Sur, exclusive, hasta Cabo San Lucas y siguiendo el litoral del Golfo de California, desde Cabo San Lucas hasta el límite de los estados de Baja California Sur y Baja California, exclusive.</p> <p>Dependen de esta aduana, el aeropuerto internacional de la Paz, denominado "General Manuel Márquez de León", y las secciones aduaneras de "San José del Cabo" ubicada en el aeropuerto internacional denominado "Los Cabos", la de "Cabo San Lucas", las dos en el municipio de los Cabos, la de "Santa Resalía", la de "Loreto", y la de "Guerrero Negro", en el municipio de Loreto, todas en el estado de Baja California Sur.</p>

5	(4) Mazatlán	Mazatlán, Sinaloa.	<p>De los límites de los estados de Nayarit y Sinaloa, inclusive, hasta el punto denominado Agiabampo, en el límite de los estados de propio Estado de Sinaloa y Sonora, exclusive.</p> <p>Dependen de esta aduana, el aeropuerto Internacional denominado "General Rafael Buelna", en la ciudad de Mazatlan y las secciones aduaneras de "Topolobampo" municipio de Ahome, y la del Aeropuerto Internacional denominado "Culiacán", municipio del mismo nombre en el estado de Sinaloa.</p>
6	(1) Mexicali	Mexicali, B.C.	<p>Desde el punto donde cruza la línea divisoria internacional la cañada denominada Nacho Güero, exclusive, hasta Río Colorado, y siguiendo el curso del mismo hasta el monumento 205 que se haya en el límite del estado de Sonora, inclusive. Tendrá también jurisdicción la misma Aduana al litoral del Golfo de California, hasta la desembocadura del Río Colorado, exclusive, hasta el puerto de San Felipe, inclusive. Dependen de esta aduana el aeropuerto internacional denominado "General Rodolfo Sánchez Taboada", en la ciudad de Mexicali, B.C., y las secciones aduaneras "De los Algodones" y "San Felipe", ubicado en el aeropuerto internacional del mismo nombre, ambas en el municipio de Mexicali en el estado de Baja California.</p>

7	(1)Naco	Naco, Sonora.	Desde el punto denominado la Bota, aproximadamente a 46 kilómetros al occidente de la población, exclusive, hasta otro denominado Anivacachi, a 22 kilómetros al oriente de la misma, inclusive.
8	(1)Nogales	Nogales, Sonora.	Desde la puerta de San Miguel, exclusive, hasta el lugar denominado La Bota, situado a 46 kilómetros del occidente de Naco, inclusive. Dependen de esta aduana el aeropuerto internacional denominado "Nogales", en la ciudad del mismo nombre en el estado de Sonora y en la sección aduanera de "Sasabe", en el municipio de Saric, en el mismo estado.
9	(1)San Luis Río Colorado	S.R.C, Sonora.	Desde el monumento 205 que se encuentra en el limite del estado de Sonora, siguiendo el curso del Río Colorado, exclusive, hasta el punto denominado La Salada, distante aproximadamente 25 kilómetros al occidente de Sonoyta, inclusive.
10	(1)Sonoyta	Sonoyta, Sonora.	Desde la Salada, distante 25 kilómetros aproximadamente al occidente de Sonoyta, exclusive, hasta la puerta de San Miguel, inclusive. Depende de esta aduana el aeropuerto internacional de puerto peñasco y la sección aduanera de "San Emeterio", municipio de Plutarco Elias Calles en el estado de Sonora. (Este último párrafo fue reformado según Acuerdo del 29 de junio de 1994)

11	(1) Tecate	Tecate, Baja California.	Desde el monumento No. 252 de la línea divisoria internacional, exclusive, hasta el punto donde cruza la propia línea la cañada denominada Nacho Güero, inclusive.
12	(1) Tijuana	Tijuana, Baja California.	Desde el vértice que forma la línea divisoria internacional y el Océano Pacífico, hasta el monumento No. 252 de la propia línea internacional, inclusive, y siguiendo el litoral del Océano Pacífico desde el vértice anteriormente mencionado hasta el que forma el límite de la franja fronteriza de 20 kilómetros y el litoral antes mencionado, inclusive. Dependen de esta aduana, las Secciones aduaneras del aeropuerto internacional denominado "Abelardo L. Rodríguez", de la ciudad de Tijuana, y de la "Mesa de Otay", municipio de Tijuana en el estado de Baja California.
13	(2) Cd. Acuña	Cd. Acuña, Coahuila.	Desde el punto denominado las garzas, en los límites de los estados de Chihuahua y Coahuila, exclusive, hasta el arroyo Merlo que se encuentra a 27 kilómetros al oriente de ciudad Acuña, inclusive, dependen de esta aduana, el aeropuerto internacional denominado "Ciudad Acuña" en la ciudad del mismo nombre, y la Sección aduanera "La linda", municipio de Acuña en Coahuila.

14	(2)Chihuahua	Chihuahua, Chihuahua.	Con circunscripción territorial en el perímetro de la ciudad. Depende de esta aduana el aeropuerto Internacional de la ciudad de Coahuila, denominado "General Roberto Fierro Villalobos", y la sección aduanera del Parque Industrial "Las Américas", en la Ciudad de Coahuila.
15	(2)Gral. Rodrigo M. Quevedo	Gral. Rodrigo M. Quevedo, (Puerto Palomas) Chihuahua.	Desde un punto que se encuentra a 72 kilómetros al oriente de Agua Prieta, en el cual esta situado el monumento 65 de la línea divisoria internacional, exclusive, hasta el monumento No. 13 que se encuentra frente al lugar denominado Malpaís, 30 kilómetros al oriente de puerto palomas, inclusive. Depende de esta aduana la sección "El Berrendo", en el municipio de ascensión, estado de Chihuahua.
16	(2)Cd. Juárez	Cd. Juárez, Chihuahua.	Desde el monumento No. 13 que se encuentra frente al lugar denominado Malpaís, 30 kilómetros al oriente de puerto palomas, exclusive, hasta la población de Pilares, 280 kilómetros al oriente de ciudad Juárez, exclusive. Dependen de esta aduana, el aeropuerto Internacional denominado "Habram Gonzalez" en ciudad Juárez y las secciones aduaneras del Puente Internacional "Zaragoza-Isleta", en el municipio de Zaragoza y la de "San Jeronimo-Santa Teresa" municipio de Juárez en el estado de Chihuahua.

17	(2)Ojinaga	Ojinaga, Chihuahua.	Desde la población de pilares, 280 kilómetros al oriente de Ciudad Juárez inclusive, hasta el lugar conocido con el nombre de las garzas, que se encuentra en los límites de los Estados de Chihuahua y Coahuila, inclusive.
18	(2)Piedras Negras	P. Negras, Coahuila.	Desde el arroyo Merlo, situado a 20 kilómetros al oriente de Ciudad Acuña, exclusive, hasta la línea divisoria de los estados de Coahuila y Nuevo León, inclusive. Depende de esta aduana el Aeropuerto Internacional denominado Piedras Negras, en la ciudad del mismo nombre y el de la ciudad de Ramos Arizpe denominado "Plan de Guadalupe", ambos en el estado de Coahuila. (Este último párrafo fue reformado según Acuerdo del 29 de junio de 1994)
19	(2)Torreón	Torreón, Coahuila.	Con jurisdicción en el perímetro de la ciudad. Dependen de esta aduana los aeropuertos internacionales, de la ciudad de Torreón denominado "Francisco Sarabia" en el estado de Coahuila, y el de la ciudad de Durango denominado "Pte. Guadalupe Victoria" en el estado del mismo nombre.
20	(3)Colombia	Colombia, Nuevo León.	Desde los límites de los estados de Coahuila y Nuevo León, exclusive, hasta los límites del propio estado de Nuevo León con el de Tamaulipas, inclusive.

21	(3)Monterrey	Mariano Escobedo, Nuevo León.	En el propio municipio y en el perímetro de la Ciudad de Monterrey. Dependen de esta aduana el aeropuerto Internacional, de Monterrey denominado "Del Norte", así como la sección aduanera del Aeropuerto Internacional "Mariano Escobedo" del Municipio de Apodaca en el Estado de Nuevo León.
22	(3)Matamoros	Matamoros, Tamaulipas.	Desde el punto denominado San Rafael de las Peladas, inclusive, hasta la desembocadura del Río Bravo del Norte, y siguiendo el litoral del Golfo de México, hasta el límite en donde principia la Ciudad de Altamira, exclusive en el estado de Tamaulipas. Dependen de esta aduana el aeropuerto internacional "Servando Canales", en la Ciudad de Matamoros y la sección aduanera del Puente Internacional "Lucio Blanco-Los Indios", en el municipio de Matamoros en el estado de Tamaulipas.
23	(3)Miguel Alemán	Cd Miguel Alemán, Tamaulipas.	Desde la Presa Flacón, inclusive, hasta Ciudad Gustavo Díaz Ordáz, exclusive, Dependen de esta aduana las secciones de "Ciudad Camargo", del mismo municipio y "Nueva Ciudad Guerrero", municipio del mismo nombre, ambas de Tamaulipas.

24	(3)Nvo. Laredo	Nvo. Laredo, Tamaulipas.	Desde los límites de Nuevo León y Tamaulipas, exclusive, hasta la Presa Falcón, exclusive. Depende de esta aduana el aeropuerto internacional denominado "Quetzalcoatl", en la ciudad de Nuevo Laredo, estado de Tamaulipas.
25	(3)Reynosa	Cd. Reynosa, Tamaulipas.	Desde la Ciudad Gustavo Díaz Ordáz, inclusive, hasta San Rafael de las peladas exclusive. Depende de esta aduana el aeropuerto internacional denominado "General Lucio Blanco", en la Ciudad de Reynosa y la sección aduanera "Las Flores", en Ciudad de Nuevo Progreso, municipio de Río Bravo, Tamaulipas.
26	(6)Tampico	Tampico, Tamaulipas.	Desde el límite donde principia Ciudad Madero, inclusive, hasta el límite de los estados de Tamaulipas y Veracruz, exclusive. Depende de esta aduana el aeropuerto internacional denominado "Francisco Javier Mina", en la Ciudad de Tampico, estado de Tamaulipas.
27	(6)Tuxpan	Tuxpan, Veracruz.	Desde el límite del estado de Tamaulipas y Veracruz, inclusive, hasta la desembocadura del Río Casones. (Punta Delgada), exclusive.

28	(5) Aguascalientes	Aguascalientes, Aguascalientes.	El propio perímetro de la Ciudad. Dependen de esta aduana, el aeropuerto Internacional de la Ciudad de Aguascalientes, denominado "Lic. Jesús Terán", en el estado del mismo nombre, la sección aduanera de importación por vía aérea y de exportación, ubicada en el aeropuerto internacional denominado "Ponsiano Arriaga", municipio de Soledad de Graciano Sánchez, en estado de San Luis Potosí; La sección aduanera de importación por vía aérea y de exportación, ubicada en el aeropuerto internacional "del Bajío", en el municipio de Silao, y la sección aduanera de importación por vía aérea y de exportación ubicada en el aeropuerto Internacional de la ciudad de Zacatecas, denominada "Gral. Leobardo C. Ruiz", en el municipio de Calera de Vicente Rosales.
----	-----------------------	------------------------------------	---

29	(4)Guadalajara	Guadalajara, Jalisco.	<p>En el perímetro de la Ciudad, y en el litoral del Océano Pacífico, desde los límites de los estados de Colima y Jalisco, inclusive, hasta los límites de los estados de Nayarit y Sinaloa, exclusive.</p> <p>Dependen de esta aduana las secciones aduaneras del Aeropuerto Internacional denominado "Miguel Hidalgo y Costilla", en el Municipio de Tlajomulco y la de "Puerto Vallarta", en el Municipio del mismo nombre y la de la "terminal internacional ferroviaria" de la Ciudad de Guadalajara, ubicadas en el Estado de Jalisco.</p> <p>(Este último párrafo fue reformado según Acuerdo del 29 de Junio de 1994)</p>
30	(4)Manzanillo	Manzanillo, Colima	<p>Desde los límites de Michoacán y Colima, inclusive hasta los límites de los estados de Colima y Jalisco, exclusive.</p> <p>Depende de esta aduana, el aeropuerto internacional denominado "Playa de Oro", en la Ciudad de Manzanillo, estado de Colima.</p>
31	(5)Lázaro Cárdenas	Lázaro Cárdenas, Michoacán	<p>Desde el límite de los estados de Guerrero y Michoacán, inclusive, hasta el límite de los estados de Michoacán y Colima, exclusive.</p>

32	(5) Querétaro	Querétaro, Querétaro.	Con jurisdicción en el perímetro de la Ciudad. Dependen de esta aduana la sección aduanera de exportación ubicada en la Ciudad de Celaya, estado de Guanajuato y la sección aduanera de exportación por vía aérea y terrestre, ubicada en el aeropuerto denominado "Gral. Francisco J. Mujica" en la Ciudad de Morelia, Estado de Michoacán.
33	(8) Toluca	Toluca, Edo. de México	Con jurisdicción en el perímetro de la Ciudad. Depende de esta aduana el aeropuerto internacional de Toluca, denominado "Lic. Adolfo López Mateos" en el estado de México.
34	(8) Acapulco	Acapulco, Guerrero	Desde los límites de los estados de Oaxaca y Guerrero, inclusive, hasta los límites del estado de Guerrero con el estado de Michoacán, exclusive. Dependen de esta aduana el aeropuerto internacional denominado "Gral. Juan N. Alvarez", en la ciudad de Acapulco, estado de Guerrero y la sección aduanera de "Zihuatanejo", ubicado en el aeropuerto internacional denominado "Ixtapa Zihuatanejo", en el municipio de Zihuatanejo, en el estado de Guerrero.
35	(6) Coatzacoalcos	Coatza. Veracruz	Desde la barra de Santecomapan, inclusive, hasta los límites de los estados de Veracruz y Tabasco, exclusive.

36	(8)Puebla	Puebla, Puebla.	Con jurisdicción en el perímetro de la Ciudad. Dependen de esta aduana, el aeropuerto internacional denominado "Hermanos Serdan", en el estado de Puebla, y las secciones aduaneras de exportación de "Tlaxcala" en el municipio de Atlancatepec "Cuernavaca" en el municipio de Jiutepec, en los estados de Tlaxcala y Morelos. respectivamente.
37	(6)Veracruz	Veracruz, Ver	Desde la desembocadura del río Cazones (Punta Delgada), inclusive, hasta la barra de Santecomapan, exclusive. Depende de esta aduana, la sección aduanera del aeropuerto Internacional denominado "Gral. Heriberto Jara Corona", en la Ciudad de Veracruz, en el estado del mismo nombre. (Reformado este último párrafo según Acuerdo de fecha 29 de Junio de 1994)
38	(7)Cancún	Cancún, Quintana Roo.	Desde el límite de los estados de Quintana Roo y Yucatán, inclusive, hasta la bahía Venustiano Carranza, exclusive. Dependen de esta aduana, el aeropuerto Internacional de la Ciudad de Cancún, denominado "Cancún", y las secciones aduaneras "Isla Mujeres", municipio del mismo nombre, "Puerto Morelos", municipio de Benito Juárez y la ubicada en el aeropuerto internacional denominado "Cozumel", en ese municipio, estado de Quintana Roo.

39	(7)Cd. del Carmen	Cd. del C. Campeche.	Con jurisdicción en el litoral del Golfo de México, desde el límite de los estados de Veracruz y Tabasco, inclusive, hasta el límite de los estados de Campeche y Yucatán, exclusive, y en la frontera con Guatemala desde el vértice de los estados de Tabasco y Chiapas con el país de Guatemala, exclusive, y siguiendo la franja fronteriza hasta el vértice del estado de Campeche con los países de Guatemala y Belice, y siguiendo la frontera con Belice hasta el vértice que forman los estados de Campeche, Quintana Roo y el país de Belice, inclusive. Dependen de esta aduana los aeropuertos internacionales de Villa Hermosa, Tabasco, denominado "Capitán Piloto Aviador Carlos Robirosa", y en el de Campeche, "Ing. Alberto Acuña Ongay", en la Ciudad de Campeche, y las secciones aduaneras de "Frontera", en el municipio de Centla, y de "Campeche", en el municipio de Lerma en los estados de Tabasco y Campeche, respectivamente.
----	-------------------	----------------------	--

40	(7)Cd. Hidalgo	Cd. Hidalgo, Chiapas.	<p>Desde el lugar donde entra a Territorio Nacional el Río Usumacinta, en el vértice que forman los estados de Chiapas, Tabasco y el país de Guatemala, inclusive; en la frontera con Guatemala, hasta la desembocadura del Río Suchiate y el Océano Pacífico en los límites del estado de Chiapas con el país de Guatemala, inclusive, y siguiendo por la costa del Océano Pacífico, hasta los límites de los estados de Chiapas y Oaxaca, exclusive.</p> <p>Dependen de esta aduana el aeropuerto internacional de la Ciudad de Tapachula, denominado "Tapachula", y las secciones aduaneras de "Ciudad Talismán", en el municipio de Tuxtla Chico "Tapachula" y "Puerto Madero" en el municipio de Tapachula y "Ciudad Cuahutémoc", en el municipio de Comalapa, todas en el estado de Chiapas.</p>
41	(7)Progreso	Progreso, Yucatán	<p>Desde el límite de los estados de Campeche y Yucatán, inclusive, hasta los límites que forman los estados de Yucatán y Quintana Roo, exclusive.</p> <p>Depende de esta aduana la sección aduanera del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de Mérida, denominado "Lic. Manuel Crescencio Rejón", en el estado de Yucatán.</p>

42	(7)Subteniente López	Subteniente López, Quintana Roo	Con sede en la población de Subteniente López, en el estado de Quintana Roo, con jurisdicción desde la bahía Venustiano Carranza, inclusive, hasta el vértice que forman los estados de Quintana Roo y Campeche, con el país de Belice en la frontera con Belice, exclusive. Depende de esta aduana, el aeropuerto Internacional denominado "Chetumal", en la propia Ciudad de Chetumal, Quintana Roo.
43	(6)Salina Cruz	Salina Cruz, Oaxaca.	Desde el límite de los estados Chiapas y Oaxaca, inclusive, hasta el límite de los estados de Oaxaca y Guerrero, exclusive. Dependen de esta aduana el aeropuerto internacional de Santa María Huatulco, denominado "Bahías de Huatulco" y la sección aduanera de "Puerto Ángel", en el municipio de Pochutla, así como la sección aduanera de importación por vía aérea y de exportación, ubicada en el aeropuerto internacional denominado "Xoxocotlan", de la Ciudad de Oaxaca en el propio estado de Oaxaca.

44	(8) Aeropuerto Internacional de la Cd. de México	el Aeropuerto Internacional de la Cd. de México.	Con jurisdicción en el perímetro del propio aeropuerto, denominado "Lic. Benito Juárez", en la ciudad de México D.F. Dependen de esta aduana, las secciones aduaneras denominadas "Satalite", para importación y exportación por vía aérea, misma que esta ubicada en el lado sur de las instalaciones del aeropuerto internacional del aeropuerto internacional de la Ciudad de México y la del "Centro Postal Mecanizado", por vía postal y por tráfico aéreo, ubicado en el lado norte del mismo aeropuerto, ambas dentro de las instalaciones del propio aeropuerto.
----	---	--	--

45	(8) México	México, Distrito Federal	<p>Con Jurisdicción en el perímetro de la Ciudad de México, excepto a la que corresponda al aeropuerto Internacional de la Ciudad de México y de los siguientes municipios del Estado de México. Naucalpan de Juárez, Huixquilucan, Nezahualcóyotl, La Paz, Tlanepantla de Baz, Atizapán de Zaragoza, Cuautitlán de Romero Rubio, Tultitlán, Cuautitlán Izcalli, Teoloyucan, Coyotepec, Tepotzotlan, Huehuetoca, Tultepec, Melchor Ocampo, Coacalco, Ecatepec, Tecámac, Apaxco, Tequixquiac, Zumpango, Hueypoxtla, Jaltenco, Nextlalpan, Teotihuacan, Otumba, Acolman, Axapusco, Nopaltepec, San Martín de las Pirámides, Temascalapa, Nicolas Romero, Isidro Fabela, Jilotzingo, Villa del Carbón, Amecameca, Atlautla, Ayapango, Ecatingo, Juchitepec, Ozumba, Tenango del aire, Tepetlixpa, Atenco, Chiahutla, Chiconcua, Papalotla, Tepetlaoxtoc, Texcoco y Tezoyuca en el Estado de México.</p> <p>Dependen de esta aduana la sección aduanera para el despacho por la vía postal del "Distrito Federal", así como la sección aduanera de importación y exportación de contenedores, de "Pantaco" ambas en la Ciudad de México, D.F.</p>
46	(6) Altamira	Altamira, Tamaulipas.	Desde el límite donde principia la ciudad de Altamira, inclusive, hasta el límite en donde comienza Ciudad Madero, exclusive.

La circunscripción territorial de las aduanas fronterizas del país, está delimitada por una franja de 20 Kilómetros paralela a la línea divisoria internacional.

La circunscripción territorial de las aduanas marítimas del país se delimita por una franja territorial de 50 Kilómetros paralela al litoral.

Las aduanas marítimas, tienen también jurisdicción en las playas marítimas y en la zona federal marítimo-terrestre, así como en el mar territorial, aguas interiores y zona económica exclusiva, situadas frente al litoral incluyendo a las islas adyacentes al mismo.

Las aduanas fronterizas e interiores que cuentan con litorales, tendrán también competencia en la franja territorial, paralela a dichos litorales.

Las aduanas marítimas que colinden con la Frontera Sur del País, siguiendo la línea divisoria internacional, con Guatemala y Belice, también tendrán jurisdicción en una franja de 20 kilómetros paralela a dicha línea internacional.

Ahora bien las Aduanas tomando en cuenta su ubicación, y tráfico se clasifican de la siguiente manera:

Por su Ubicación _____

Marítimas
Fronterizas
Interiores

Por su Tráfico _____

Marítimas
Terrestres
Aéreas
"Postales", la cual no es propiamente una aduana.

Es importante resaltar que el tipo y clasificación que se ha hecho de las aduanas del país se ha sustentado en un análisis de una serie de indicadores y de criterios de operación de las aduanas que hacen referencia a funciones de las áreas que las integran, por lo que tomando en cuenta los indicadores básicos, como lo son:

- a) La Recaudación Total;
- b) Los Valores de las mercancías manejados en cierto lapso;
- c) El Número de operaciones tramitadas por aduana y
- d) La Importación estratégica de la aduana.

Podemos hablar de dos tipos de estructuras la estructura tipo "1" y la tipo "2".

3.1. ADUANA TIPO 1.

Las aduanas tipo "1" reúnen montos de recaudación, de valor y número de operaciones muy importantes. Esto aunado a su posición estratégica en relación con la futura apertura comercial, ha motivado el que se les asigne una estructura mayor.

Aduanas tipo "1":

Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México	Ciudad Reynosa
Ciudad Juárez, Chihuahua.	Mexicali
Matamoros	México
Nuevo Laredo	Nogales
Tijuana Baja California	Veracruz

3.2. ADUANA TIPO 2.

El otro tipo de estructura, tipo "2", esta integrado por las siguientes Aduanas:

- Acapulco, Guerrero.
- Agua Prieta, Sonora.
- Subteniente López, Quintana Roo.
- Altamira, Tamaulipas.

- Cd. del Carmen.
- Coatzacoalcos, Veracruz.
- Ensenada, Baja California.
- Guaymas, Sonora.
- La Paz, Baja California Sur
- Manzanillo, Colima.
- Mazatlan, Sinaloa.
- Naco, Sonora.
- Ojinaga, Chihuahua.
- Gral. Rodrigo M. Quevedo, Chihuahua.
- Piedras Negras, Coahuila.
- Progreso Yucatán.
- Salina Cruz, Oaxaca.
- San Luis Río Colorado, Sonora.
- Cd. Miguel Alemán, Tamaulipas.
- Cd. Hidalgo, Chiapas.
- Tampico, Tamaulipas.
- Tecate Baja California.
- Tuxpan, Veracruz.
- Cd. Acuña, Coahuila.
- Torreón, Coahuila.
- Guadalajara, Jalisco.
- Sonoyta, Sonora.
- Lázaro Cárdenas, Michoacán.
- Monterrey, Nuevo León.
- Cancún, Quintana Roo
- Querétaro, Querétaro.
- Toluca, Edo. México.
- Chihuahua, Chihuahua.
- Aguascalientes, Aguascalientes.
- Puebla, Puebla.
- Colombia, Nuevo León.

3.3. ADUANAS TIPO 1 Y TIPO 2.- OBJETIVOS.

Los objetivos de ambas aduanas son:

El de vigilar el cumplimiento de la normatividad existente en las operaciones de comercio exterior, así como promover la implantación de la infraestructura necesaria para la facilitación y control de dichas operaciones.

Coordinarse con las unidades administrativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como de otras dependencias del Gobierno Federal, Estatal y Municipal para el mejor desempeño de sus funciones.

3.3.1. ADUANAS TIPO 1 Y TIPO 2.- FUNCIONES.

Ahora bien, las funciones que desempeñan tanto el administrador de la aduana tipo 1, como el de la tipo 2 son las siguientes:

Vigilar el debido cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias, así como dar estricta aplicación a lo dispuesto en el manual de procedimientos de operación aduanera y en el manual de procedimientos para la policía fiscal federal.

Vigilar la recaudación de los impuestos, productos, derechos y aprovechamientos derivados de las operaciones de comercio exterior, mediante la aplicación de la normatividad que regula los actos y formalidades del despacho aduanero.

Instrumentar y aplicar las medidas administrativas que permitan un óptimo control sobre las operaciones de comercio exterior que realizan los agentes y apoderados aduanales, aplicando la normatividad concerniente al registro y actuación de los mismos.

Supervisar la práctica de los reconocimientos aduaneros derivados de la selección aleatoria, de acuerdo al manual de procedimientos y operación aduanera.

Participar en todos los actos de reconocimiento aduanero, por lo menos durante los últimos quince minutos de la etapa que corresponda al reconocimiento de las mercancías o durante toda la revisión, si ésta dura menos de 15 minutos; así como revisar aleatoriamente tres de los campos de cada dictamen del reconocimiento aduanero, una vez que el personal encargado de practicarlo haya acabado de formular dicho dictamen.

Cuando no sea posible que el Administrador de la aduana efectúe los reconocimientos aduaneros, deberá designar a un representante, quien tratándose de la Aduana tipo 1, será el subadministrador de operación aduanera, tratándose de las Aduanas tipo 2 estará representado por el jefe de departamento de operación aduanera, o bien podrá, en su caso, designar mediante oficio previamente autorizado por el administrador general de aduanas, a una persona para supervisar el reconocimiento aduanero.

Presenciar un mínimo de 5 reconocimientos diarios

En caso de actos u omisiones que pudieran constituir algún delito, poner inmediatamente a disposición del ministerio público competente, al presunto o presuntos responsables.

Recibir de los importadores las autorizaciones expedidas por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, y por Secretaría de Hacienda y Crédito Público, del padrón de importadores autorizados para realizar el despacho de mercancías.

En el caso de que la aduana no cuente con el equipo de cómputo para llevar a cabo el registro del número de "Control de Tránsito", "Control de Llegada" y "Control de Traslado", vigilar que se lleve debidamente el "Libro de control de traslados uno" y "Libro de control de traslados dos", según corresponda, y firmar dichos libros cada 24 horas en el renglón siguiente al el que aparezca anotado el último registro.

Enviar el día viernes de cada semana, a la Administración General de Auditoría Fiscal Federal, la información relacionada con los envíos de mercancía destinada al régimen de tránsito interno o internacional y al régimen de depósito fiscal.

Entregar a los agentes y apoderados aduanales, mediante acta en la que firme de recibido el agente aduanal, su representante, o el apoderado aduanal, las formas valoradas para control de traslados que le soliciten de conformidad con lo establecido en el Manual de Procedimientos de Operación Aduanera.

Dar aviso a la Administración General de Auditoría Fiscal Federal, los viernes de cada semana, de los tránsitos que arriben a la aduana y de los embarques destinados a depósito fiscal que arriben a las bodegas de la circunscripción, durante los siete días anteriores.

Vigilar que los almacenes generales de depósito informen todos los días hábiles del número de embarques que hayan arribado durante el día hábil anterior a la o las bodegas que se encuentren dentro de la circunscripción territorial de la aduana a su cargo.

Vigilar que el trámite del régimen de tránsito interno a la importación se formule solamente por cuenta de las empresas importadoras que se encuentran registradas en el padrón correspondiente que dé a conocer la Administración de Auditoría Fiscal Federal.

Vigilar que la empresa transportista que traslade las mercancías en tránsito interno a la importación, cuente con registro local ante la aduana de entrada.

Vigilar que las mercancías afectas al régimen de tránsito interno e internacional se conduzcan necesariamente en vehículos con compartimento de carga cerrado.

Vigilar y controlar la correcta aplicación de sanciones impuestas a los agentes y/o apoderados aduanales derivadas de las irregularidades detectadas en las operaciones de comercio exterior, así como dar seguimiento a los Procedimientos Administrativos en Materia Aduanera (P.A.M.A) que sean ratificados a las Administraciones Locales de Auditoría Fiscal Federal y de Recaudación correspondientes.

Supervisar que dentro de los términos de la ley se reporte a la Administración Central de Informática, Contabilidad y Glosa, la cuenta comprobada, así como verificar que la glosa se efectúe conforme a la normatividad establecida.

Supervisar la operación y funcionamiento de las secciones aduaneras, salas de revisión de aeropuertos internacionales, así como las operaciones de comercio exterior efectuadas en los aeropuertos que se encuentran ubicados dentro de la circunscripción de la aduana.

Administrar los recursos humanos, materiales y financieros asignados a la aduana así como coordinar la integración y vigilancia del desarrollo del programa operativo anual del ejercicio del presupuesto, de los planes de capacitación y de los programas de modernización del sistema aduanero.

Supervisar el desempeño de la Policía Fiscal Federal en sus funciones de vigilancia en la prevención de ilícitos fiscales y su prosecución.

Coordinar y realizar, con los agentes y apoderados aduanales adscritos a la aduana, reuniones de facilitación aduanera con el propósito de agilizar los trámites de las operaciones

Integrar y remitir los informes y reportes requeridos por la Administración General de Aduanas, la Administración General de Auditoría Fiscal Federal, la Administración General de Recaudación, así como las demás unidades administrativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

3.3.2. ADUANA TIPO 1 Y TIPO 2.- SEMEJANZAS Y DIFERENCIAS.

Conviene mencionar las similitudes y diferencias entre ambas estructuras. En primer lugar, las áreas operativas son exactamente las mismas; y tenemos que

ambas cuentan con cuatro áreas funcionales después de la administración de la aduana.

- Operación aduanera
- Informática, contabilidad y glosa
- Administración y capacitación
- Seguridad y prevención del contrabando

Adicionalmente, se prevé atención a la industria maquiladora, las salas de revisión de aeropuertos internacionales, así como las secciones aduaneras, cuando cuenten con ellas.

En donde realmente se encuentra el cambio es en el nivel asignado a dichas áreas, pues mientras la tipo "1" tiene niveles de Subadministración en cada una de ellas, seguidas de jefaturas de departamentos; la estructura tipo "2", parte de jefaturas de departamento, continuándose con niveles de área.

Finalmente, en las tipo "1" las secciones aduaneras tienen en su nivel de responsabilidad una subadministración, en la tipo "2", es jefatura de área.

Solo en vía de información es necesario aclarar que adicionalmente al tipo de estructura, las aduanas también cuentan con una clave que las identifica para efecto de los sistemas de información estadística y control.

3.4. FORMA EN QUE GENERALMENTE OPERA LA ADUANA EN MEXICO

Ya analizadas las principales características de las aduanas, es conveniente observar el funcionamiento de los principales departamentos que dependen de esta, por lo que basándonos para ello en el continuo quehacer que se da en la práctica y buscando un esquema mínimo de explicación para efectos de simplificación, se detallarán funciones comunes sin diferenciar los niveles jerárquicos, salvo que sea absolutamente necesario.

OPERACION ADUANERA

- Supervisar que se cumplan las disposiciones legales que regulan la introducción de mercancías al territorio nacional o a la extracción de las mismas, ya sea por el propietario o poseedor, destinatario, remitente, apoderado, agentes aduanales o cualquier otra persona que tenga interés en la introducción extracción, custodia, almacenaje y manejo de la mercancía, o en hechos o actos relativos al despacho aduanero.

- Supervisar la actuación del personal encargado de realizar los reconocimientos aduaneros y elaborar los reportes correspondientes a las situaciones de irregularidad detectadas en éstos.

- Aplicar la normatividad correspondiente a los diferentes regímenes aduaneros, así como supervisar el adecuado control sobre los registros de agentes y apoderados aduanales y dependientes autorizados.

- Verificar que en el secuestro de mercancías y/o sus medios de transporte, se cumpla con las formalidades de ley en cuanto al levantamiento de las actas correspondientes, asegurando un inicio procedimental sin vicios que garantice efectivamente el interés fiscal.

- Supervisar la correcta aplicación de la normatividad en materia de importación e internación temporal de vehículos y verificar sus salidas y retornos, así como constatar que los comerciantes que realizan importación de vehículos usados cuenten con el registro actualizado en la Cámara Nacional de Comercio.

- Supervisar los actos de despacho de mercancías del tráfico aéreo.

Además de lo anterior el Jefe de Departamento deberá:

- Supervisar y rubricar los acuerdos, resoluciones u oficios que elaboran en los Departamentos y Mesas de Trámites y Asuntos Legales, Navegación, Tránsitos, Planta de Vistas, Contabilidad, Mesa de Glosa, Importación y Exportación.

- Control del registro de agentes aduanales, transportistas y empresas consignatarias de buques.

- Elaborar oficios de autorización de servicios extraordinarios en los mismos.

- Previo estudio elaborar los acuerdos propios de la operación sometiendo todo lo antes relacionado a la firma del administrador.

- El mismo suplir las ausencias del administrador en los trámites operativos y reconocimientos aduaneros.

Dentro de este mismo departamento, encontramos las funciones relacionadas con:

- Tránsitos internos y depósito fiscal.
- Rectificaciones y ajustes de importación y exportación.
- Registro en el padrón para transportistas.

- Sección de regímenes aduaneros.
- Navegación.
- Area legal.

A continuación mencionaremos las funciones más comunes, que son realizadas por estas áreas:

MODULO DE TRANSITOS INTERNOS Y DEPOSITO FISCAL.

I.- Se lleva una libreta de registro denominada; control de depósitos libro No. 1, en donde se le da número progresivo a los tramites de depósito fiscal diario.

II.- Se lleva una libreta de registro para el control de tránsitos de salida; denominada control de tránsitos de salida No. 1.- en donde se le da un número progresivo a los trámites de transito de salida.

III.- Se lleva una libreta de registro para el control de tránsitos de llegada; denominada libro No. 2 control de tránsitos de llegada de otras aduanas, despachos para la exportación.

IV.- Se lleva un control de acuerdos por número progresivo de la mercancía que va a depósito fiscal.

V.- Se elaboran informes semanales y mensuales de depósito fiscal, tránsitos internos de salida y llegada.

VI.- Se acusan de recibido los tránsitos internos de llegada.

VII.- Se lleva una libreta de control para las formas valoradas, las cuales se usan en los tránsitos internos e internacionales.

Lo anterior lo podemos resumir en lo siguiente:

- Elaboración de oficios de control de traslado de mercancías a Deposito Fiscal.
- Registro en el libro de control de traslado No. 1.
- Registro de Tránsitos en el libro de tránsitos No. 1.
- Elaboración de Telex para Tránsitos dirigidos a la Administración de Regulación del Despacho Aduanero.
- Recibir tránsitos de llegada, registrándolos en el libro de tránsitos No.2.
- Registro de formas valoradas entregadas a los agentes aduanales.
- Recibir informes de uso de las formas valoradas remitidas por los agentes aduanales.

- Informes semanales, remitidos a la Administración General de Auditoría Fiscal Federal.

MODULO DE RECTIFICACIONES Y AJUSTES DE INFORMACIÓN Y EXPORTACION.

- 1.- Recibo de solicitudes de los agentes aduanales turnadas por archivo.
- 2.- Registro de los volantes de las solicitudes en libreta.
- 3.- Revisión de las solicitudes para verificar que la documentación esté completa, verificar con ésta que los datos que solicitan se rectifiquen procedan.
- 4.- Ya revisada la documentación se lleva a operación aduanera, la revisan y si procede la rubrican.
- 5.- Se pasa con el administrador a que la autorice.
- 6.- Ya autorizada se procede a darle el número consecutivo que le corresponde, se anota en libreta.
- 7.- Se hace un oficio dirigido a la dirección anexando dos tantos de la rectificación y los documentos comprobatorios.
- 8.- Al agente aduanal se le envía copia del oficio y tres tantos de la rectificación.

REGISTRO EN EL PADRON DE TRANSITOS PARA TRANSPORTISTAS.

- 1.- Se le proporciona al transportista la forma D.G.A. 12 y se le informa de los requisitos necesarios para el registro en el padrón de tránsitos para transportistas.
- 2.- Generalmente traen la documentación para que la revise antes de pasar al archivo.
- 3.- Ya que el archivo la turna se registra en libreta, se vuelve a revisar, si procede se formula el oficio en el cual se le informa el número de registro que le corresponde, autorizado y firmado.
- 4.- Se hace el expediente con el nombre de la empresa o persona física y el número de registro en el padrón que le corresponde.

5.- Se anotan en una libreta y una tarjeta el nombre de la empresa o persona física el número y todos los datos, los nombres de su apoderado y dependientes y características de las unidades, se recaban las firmas tanto en la libreta como en la tarjeta.

SECCION DE REGIMENES ADUANEROS.

1.- Recepción de pedimentos de importación temporal amparados con PITEX o Maquiladora para su registro y número de control.

2.- Recepción de pedimentos de importación para cambio de régimen temporal a definitivo.

3.- Descargar en su respectiva libreta número y fecha de oficio de cancelación de operación temporal.

SECCION DE EXPORTACION.

1.- Recepción para su control y registro de transferencias y desistimientos.

2.- Recepción de solicitudes de ingreso de mercancías.

3.- Recepción para su control y registro de solicitud de embarque.

4.- Recepción de solicitud de retorno de contenedores.

5.- Recepción de traslado de mercancías, cambio de marcas, palletizar, consolidar, cambio de agente aduanal, desconsolidar.

6.- Recepción de pedimento de exportación temporal para su registro y control.

TRAMITES DE IMPORTACION.- SECCION NAVEGACION DE LA ADUANA MARITIMA. Para este caso en particular nos referiremos en lo particular, para dar un ejemplo, a la aduana marítima de Tampico, Tamaulipas sin embargo, cabe repetir que las funciones que se han mencionado, como las que a continuación se mencionarán, son prácticamente las mismas en todas las aduanas.

1.- Comunicación del buque (efectuada por la policía fiscal).

2.- Presenta la comunicación la policía fiscal a navegación con la documentación requisitada (manifiestos de carga, solvencia, lista de rancho, de efectos personales, y si es sin carga declaración de arribo en lastre).

- 3.- Una vez revisada la documentación se procede a darle el registro de entrada que corresponde a la importación, en el libro de entradas.
- 4.- Los manifiestos entregados en la comunicación se registran con los datos asentados en el libro y se sellan.
- 5.- Estos documentos se turnan en operación aduanera para su revisión, posteriormente serán autorizados por el administrador de la aduana.
- 6.- Una vez autorizados se vacían a una libreta de descargo, para ser recibidos por el Gremio Unido de Alijadores, S.C. de R.L., para que rindan su liquidación.
- 7.- Trámites de transbordos indirectos-directos.
- 8.- Reembarques de mercancía dejada en depósito por los transbordos.
- 9.- Abastecimientos de mercancía dejada en depósito por los transbordos.
- 10.- Desembarque de artículos de rancho (desembarcados temporalmente, y que serán retornados al buque).
- 11.- Descargas directas (muelles particulares, rectificación fiscal autorizado)
- 12.- Rectificaciones a los manifiestos.
- 13.- Presentaciones de manifiestos extemporáneos (presentados por los consignatarios de buques)
- 14.- Juntas de programación de los buques (efectuadas en capitanía de puerto)
- 15.- Aviso de llegada (presentada con 48 hrs anticipadamente a la llegada del buque).
- 16.- Una vez efectuadas estos trámites, se turnan al Gremio Unido de Alijadores S.C. de R.L. y a la Policía Fiscal Federal.
- 17.- De la liquidación que rinda el Gremio Unido de Alijadores, S.C. de R.L. se verificarán los faltantes y sobrantes y si hubo diferencias, así como averías o cualquier anomalía que se presentara.
- 18.- Una vez revisada toda la documentación, se procede a formar un expediente con toda la documentación debidamente requisitada.

TRAMITES DE EXPORTACION.- SECC. NAVEGACION DE LA ADUANA MARITIMA.

- 1.- Apertura de registro de exportación (para que la agencia consignataria de navieras y agentes aduanales realicen sus trámites ante la aduana). este registro se hace con 15 días anticipados a la llegada del buque).
- 2.- Este registro se vacía en el libro de control de las exportaciones.
- 3.- Si dentro de los quince días no arriba el buque, el registro se declara insubsistente y se procede a darle un nuevo registro de apertura.
- 4.- El registro de exportación servirá para que el gremio unido de alijadores rinda su liquidación correspondiente.
- 5.- La agencia consignataria del buque presentará dentro de los primeros días a la salida del buque el manifiesto de carga de exportación.
- 6.- El gremio unido contará con 10 días hábiles a la salida del buque, para presentar la liquidación con toda la documentación debidamente requisitada y firmada de conformidad.
- 7.- Posteriormente se revisará el manifiesto y se confrontará con la liquidación del gremio para observar si se cometieron errores (diferencias).
- 8.- Rectificaciones al manifiesto.
- 9.- Una vez que el buque acaba todas las operaciones de carga, la consignataria presenta la solvencia para que la capitania de puerto le de salida a dicho buque.

Las actividades realizadas por el área de navegación las podemos resumir en lo siguiente:

- Registros de avisos de arribo de buques.
- Autorización de descarga de mercancías.
- Registro de entradas de barcos.
- Autorización de carga de contenedores vacíos a buques.
- Autorización mediante acuerdos de embarque de provisiones, combustibles etc. a buques.
- Autorización de atraque en muelles particulares.

JEFATURA DE TRAMITES Y ASUNTOS LEGALES.

- A) Se reciben y registran los partes que remite el Departamento de Contabilidad y Glosa, formulándose los acuerdos, en los cuales se imponen las sanciones correspondientes a los agentes aduanales por infracciones a la Ley Aduanera y su Reglamento, efectuándose también la notificación de dichos acuerdos.
- B) Se reciben y registran los partes que remite la Mesa de Navegación en donde se reportan las irregularidades detectadas en la documentación que presentan las agencias consignatorias de buque, formulándose los acuerdos correspondientes así como la notificación de los mismos.
- C) Se reciben y registran los partes enviados por los vistas aduanales en los que reportan las irregularidades detectadas durante el despacho aduanero, se formulan los acuerdos en los que se imponen las sanciones a los agentes aduanales y contribuyentes y se notifican los mismos.
- D) Se reciben y registran las actas de irregularidades formuladas por los vistas en las que hacen constar las anomalías detectadas durante el reconocimiento aduanero de las mercancías de importación o exportación, procediéndose a elaborar el acta de inicio de procedimiento administrativo en materia aduanera si las infracciones cometidas son a los artículos 176, 179 de la Ley Aduanera.
- E) Se reciben y registran las incidencias de valor reportadas por los vistas aduanales y se envían las mismas a la Administración Local de Auditoría Fiscal Federal para su resolución.
- F) Se lleva el Registro y Control de Agentes Aduanales, Apoderados Aduanales y Agencias Consignatorias de Buques, así como todo lo relacionado con los gafetes de identificación de los mismos.
- G) Se elaboran las actas de inicio del procedimiento administrativo en materia aduanera con motivo de las irregularidades detectadas por la Policía Fiscal Federal durante la verificación de mercancías en su transporte dentro del recinto fiscal.
- H) Se formulan los recibos oficiales tanto para el cobro de impuestos al comercio exterior por importaciones por vía postal, como para el cobro de multas fijas (simples) derivadas de infracciones detectadas en glosa, Policía Fiscal Federal, Navegación y Reconocimientos Aduaneros.

- D) Se contestan los informes previos y justificados que solicitan los juzgados de distrito, por las demandas de amparo que interponen los particulares en contra de autoridades adscritas a la Secretaría.
- J) Se desahogan exhortos solicitados por otras unidades administrativas de la Secretaría.
- K) Se reciben y registran los partes enviados por el Departamento de Contabilidad y Glosa de la Administración General de Aduanas, se formulan los acuerdos para notificar a los contribuyentes las sanciones correspondientes.
- L) Imposición de multas simples (mediante oficios).
- M) Se contestan oficios en los que se requiere información, a otras dependencias administrativas.
- N) Se reciben las clasificaciones arancelarias que formulan los vistas aduanales a los resultados de los análisis de mercancías que envía el laboratorio central y en los cuales determinan diferencias de impuestos omitidos, se procede a elaborar los acuerdos donde se requiere de pago de diferencia de impuestos a los agentes aduanales o a las empresas importadoras y exportadoras, y se elabora el acta de notificación de los citados acuerdos.
- O) Se envían a la Administración Local de Recaudación, los expedientes administrativos en los que se notificaron multas administrativas y transcurrido el plazo legal para la interposición de algún recurso, éstos se envían con el fin de dicha autoridad inicie el procedimiento administrativo de ejecución.
- P) Acuerdos de adjudicación de mercancías en abandono.
- Q) Elaboración de oficios varios.

INFORMATICA, CONTABILIDAD Y GLOSA

- Supervisar la aplicación de la normatividad en materia de recaudación y en la elaboración y distribución de la cuenta comprobada.

- Controlar la concentración de los ingresos reales y virtuales derivados de las operaciones de comercio exterior.

- Supervisar que la operatividad de los sistemas informáticos en materia contable se sujeten a los procedimientos establecidos.

- Verificar la recepción y control, en medios magnéticos, de las operaciones de comercio exterior que deben presentar los agentes y apoderados aduanales, en los términos de la Ley.

- Vigilar la operación de las áreas encargadas de realizar la glosa, a fin de detectar la omisión de los impuestos.

- Coordinar la integración y control de un registro de las recepciones de información en medios magnéticos comprobatorios de las operaciones de comercio exterior.

- Supervisar la recepción de documentos por el módulo de selección aleatoria en los diferentes regímenes aduaneros que se promueven ante la aduana.

Lo anterior lo podemos resumir en lo siguiente:

- 1.- Se revisa el pedimento y sus anexos.
- 2.- Se supervisa glosa legal y aritmética.
- 3.- Se fundamentan legalmente los partes de anomalías que resultan de la glosa.
- 4.- Se supervisa a los módulos bancarios respecto de las certificaciones que hacen en toda la documentación que operan.
- 5.- Así mismo, se les apoya cuando tienen duda en las claves para determinar los conceptos de recaudación.
- 6.- Se reciben pedimentos de importación y/o exportación originales de los módulos aleatorios.
- 7.- Se forman los paquetes que se quedan en el archivo y el que se va a la Administración General de Aduanas.
- 8.- Se anexan los dictámenes de los reconocimientos.

Por lo que se refiere a CONTABILIDAD lo resumiremos de la siguiente manera:

- 1.- Se recibe la documentación del modulo bancario.
- 2.- Se elabora mapilla en el cual se desglosan todos los conceptos que se recaudan tanto de la aduana de Tampico como de la sección aduanera de Altamira.
- 3.- Se suman los valores de las mercancías de importación y exportación.
- 4.- Se elabora un informe el que se transmite a la administración general.

5.- Se formulan y elaboran pólizas diarias de ingresos.

6.- Se formulan y elaboran pólizas de egresos al cierre de mes.

7.- Se ordena la documentación original en numeración progresiva por agente, se suman los anexos de cada documentación, se anotan en la póliza diaria y finalmente, se anexa la documentación a la póliza.

8- Para el envío de la cuenta comprobada, se elabora el informe estadístico, de ingresos y egresos, el resumen de operaciones de caja, la póliza de multas, la del Impuesto al Valor Agregado, la de Ingresos y Egresos, los de Certificados de la Tesorería, y compensación, se hacen oficios.

9- Informe de Petróleos Mexicanos y operaciones libres. Mensuales en la cuenta comprobada.

ADMINISTRACION Y CAPACITACION

- Establecer y vigilar el desarrollo de los programas de administración de recursos humanos, materiales y financieros de la aduana.

- Coordinar la elaboración, así como revisar y presentar, para aprobación del Administrador de la Aduana, los proyectos del programa operativo, presupuesto anual y programa de capacitación de la aduana.

- Vigilar que se implanten y operen en forma oportuna los sistemas de control y pago de remuneraciones e incentivos al personal, inventario de activo fijo, programación de insumos y servicios, y de control de correspondencia y archivo general de la aduana, orientados a optimar la eficiencia de los servicios de apoyo que se deben brindar las diversas unidades administrativas.

- Aplicar la afectación de partidas presupuestales conforme al calendario y la normatividad correspondiente concentrando la información y documentación comprobatoria del gasto.

- Proveer a las unidades administrativas de la aduana de los insumos necesarios, conforme al calendario de requerimientos; encargarse de la adquisición, almacenamiento y distribución oportuna de éstos.

- Levantar y mantener actualizado el inventario de activo fijo de la aduana con sus correspondientes tarjetas de resguardo.

Este mismo departamento realiza las funciones siguientes:

- Desarrollar programas de capacitación indicados por el Instituto de Capacitación Fiscal.
- Recabar validar y enviar informes de cursos.
- Informar los resultados de los programas y subprogramas de capacitación.
- Elaborar y actualizar el inventario, de recursos materiales y humanos asignados para la función de capacitación.
- Recabar validar y enviar los informes de la aduana a la Administración General de Aduanas y a la Administración Regional de Aduanas.
- Recopilar, validar y enviar el informe de recaudación.

SEGURIDAD Y PREVENCIÓN DEL CONTRABANDO

- Llevar a cabo la prevención de delitos fiscales, apoyar a la autoridad fiscal competente en la ejecución de sus facultades de inspección, supervisión y vigilancia y realizar la vigilancia aduanera.
- Practicar las verificaciones de mercancías de comercio exterior y de vehículos de transporte en los recintos fiscales correspondientes, así como los demás actos de vigilancia para cerciorarse del cumplimiento de las disposiciones legales en materia de manejo, transporte y tenencia legal de dichas mercancías y de sus medios de transporte, y la vigilancia y custodia de los recintos fiscales.
- Aplicar los sistemas, métodos y procedimientos de trabajo establecidos para realizar la prevención de delitos fiscales, así como mantener la disciplina y vigilar que durante el servicio el personal se presente debidamente uniformado, exigiendo en todo momento puntualidad, seriedad y honestidad en el cumplimiento de su deber.
- Efectuar la vigilancia, revisión y control de los "módulos de acceso para personas" y del "módulo de acceso para vehículos", según se trate, revisando que el acceso al recinto fiscal se permita sólo a personas que presenten el gafete de identificación de personal autorizado.
- Vigilar el traslado a través de las rutas fiscales establecidas por la autoridad aduanera hacia las salas de revisión correspondiente, en aeropuertos, muelles, centrales de autobuses y ferrocarriles, previniendo la comisión de ilícitos fiscales.

COMANDANCIA DE LA POLICIA FISCAL FEDERAL.

- Efectúa las ordenes dictadas por sus autoridades correspondientes.

- Supervisa los actos encaminados a la prevención de delitos fiscales así como aquellos actos de vigilancia y custodia de los recintos fiscales y fiscalizados, así como de los bienes y valores depositados en ellos.

- Verifica operativamente el cumplimiento de las disposiciones legales que regulan y gravan la entrada y salida de mercancías y medios de transporte al territorio nacional.

- Supervisa la realización de la inspección y vigilancia permanente en el manejo, transporte y tenencia de las mercancías y los lugares y zonas señaladas legalmente para ello.

- Practica con sus elementos persecución, embargo o secuestro de las mercancías de comercio exterior, incluidos los vehículos o sus medios de transporte cuando legalmente proceda.

- Supervisa que la actuación del personal de la Policía Fiscal Federal se sujete a lo dispuesto a la Ley Aduanera y al Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el acuerdo que establece el Manual de Operación de la Policía Fiscal Federal y demás disposiciones aplicables.

- Es el conducto para que se observen estrictamente las órdenes giradas por el administrador de la aduana.

- Verifica que el personal de la Policía Fiscal Federal porte el uniforme e insignias reglamentarias, así como el gafete de identificación oficial (cuando esto ha sido otorgado).

- Supervisa la llegada del personal dentro de los límites establecidos dentro del oficio de comisión del sistema de rotación aleatoria, así como la salida en el menor tiempo posible del personal que se dirige a otra aduana.

- Elabora la lista de actividades de los servicios adscritos a la aduana en forma rotativa.

- Administra y controla los recursos materiales y de equipo que se encuentran asignados a su cargo.

- Vigila que se mantenga la disciplina dentro y fuera de servicio.

- Recibe los partes de novedades, diariamente, de cada uno de los elementos y en base a estos realiza el suyo propio a la Administración Central de la Policía Fiscal Federal.

- Pasa revista regularmente al personal de la corporación.

- Administra y asigna las armas pertenecientes a la corporación en cada cambio de turno. Verifica la realización de limpieza regularmente a dicho armamento.

- Evalúa quincenalmente el desempeño de los elementos asignados a la Aduana.

- Mantiene un trato constante y permanente con el personal a su cargo fomentando el espíritu de grupo y la superación profesional como académica de sus elementos. Todo esto a base de una política de "puertas abiertas", así como de periódicas reuniones para conocer las inquietudes de los elementos asignados a esta aduana.

Por otra parte, con la finalidad de examinar la organización estructural del sistema aduanero mexicano, anexamos el organigrama en el que se pueden observar la estructura del sistema aduanero, así mismo, con el objeto de lograr un mayor entendimiento sobre el conjunto de funciones que tiene que realizar cada una de las áreas operativas que integran una aduana, se anexa el organigrama de las estructuras "1" y "2".

3.5 EL INSTITUTO MEXICANO DE COMERCIO EXTERIOR.

Para abordar que fue el Instituto Mexicano de Comercio Exterior, es necesario abordar en forma paralela el tema del Banco de Comercio Exterior, el cual absorbió parte de las funciones que desempeñaba el aquel entonces Instituto.

El Banco de Comercio Exterior se creó el 8 de junio de 1937, y abrió sus puertas al público el 2 de julio del mismo año, teniendo como principales funciones las siguientes:

- a) El fomento de la producción agrícola, el Banco daría su aval para facilitar y garantizar al Banco regional respectivo, el préstamo de avío al productor.
- b) Estimular la exportación, objeto principal del nuevo organismo, se limitaría a otorgar créditos para apoyar los productos que se explotaban,

con la mira de que su producción se hiciera en condiciones favorables; no extendería su acción al otorgamiento de créditos para la producción de artículos deficitarios, para no invadir campos en que ya operaban otras instituciones oficiales y privadas.

- c) El Banco efectuaría el descuento de letras documentarias para transporte de mercancías dentro o fuera del país y eventualmente para facilitar el almacenamiento de dichas mercancías, cuando esto fuera un acto conexo a la exportación.
- d) Facilitaría a los bancos regionales el redescuento de los documentos de avío, sirviendo como intermediario entre ellos y el Banco de México; por ejemplo cuando la línea de crédito del Banco local estuviera agotada y necesitara pasar los documentos por una institución de mayores recursos.
- e) Suministraría a sus clientes amplia información comercial sobre los mercados extranjeros, precios, embalajes, presentación de la mercancía, etc.
- f) Expediría certificación pericial sobre la calidad de los embarques, los cuales vigilaría directamente, a fin de acreditar las mercancías mexicanas en el exterior.
- g) Podría ofrecer seguros de crédito contra la insolvencia del comprador extranjero, o contra el bloqueo de fondos.

En 1938 se crea la Comisión Nacional de Comercio Exterior y en 1941 el Consejo Nacional de Comercio Exterior para coordinar las actividades dispersas de comercio internacional. En el año de 1956 se expide la Ley que crea la Comisión para la protección del comercio Exterior de México para proteger al comercio contra prácticas contrarias a la ética comercial.

A partir de la segunda mitad de los años 50 y particularmente desde 1958 hasta 1963, el Banco Nacional de Comercio Exterior, externo la necesidad de apoyar y promocionar más activamente el comercio exterior del país; por tal motivo, se creó el Departamento de Intercambio Compensado, el Comité para la Promoción del Comercio Exterior y, por autorización de la Secretaría de Relaciones Exteriores y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la fijación de las diferentes políticas y directrices para los representantes comerciales en el extranjero.

El Banco Nacional de Comercio Exterior, en sus informes anuales, había mencionado desde 1963 que era vital una mayor coordinación respecto a instrumentos de políticas comerciales para estimular el comercio exterior, ya que se observaba una total ineficiencia del productor nacional para generar productos que

fueran competitivos en el extranjero y mencionaba que las principales causas eran las especificaciones técnicas y las altas normas de calidad exigidas en el extranjero, así como la carencia de mecanismos experimentados en la comercialización internacional.

En 1969 se generaron constantes solicitudes por parte del sector oficial y de los gremios de profesionales y del sector privado, en las que se manifestaba la necesidad de promover las ventas al extranjero, de fomentar la expansión de las exportaciones nacionales y procurar la planeación de la producción para lograr calidades y costos que la hicieran competitiva en los mercados exteriores, ya que existía un desequilibrio en nuestra Balanza Comercial que se inclinaba brutalmente a las importaciones por la falta de una estructura de comercialización internacional efectiva.

El 31 de diciembre de 1970, en el Diario Oficial aparece la Ley que crea el Instituto Mexicano de Comercio Exterior (IMCE), constituyéndolo como un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con el fin de promover el comercio exterior del País, coordinar los esfuerzos tendientes a estimularlo y fungir como órgano asesor en la materia.

A partir de 1971, el IMCE desarrollo una actividad programada y permanente para estimular el comercio exterior, tanto en el ámbito nacional como internacional. Para estos fines, el IMCE se dio a la tarea de detectar, cuantificar y calificar la oferta exportable; promover la concurrencia de productores a ferias y exposiciones, así como su participación en misiones comerciales; proporcionar orientación y asesoría en todo lo referente a comercio exterior, etc.

De la creación del IMCE surgen diferentes proposiciones e inquietudes de promover, apoyar y estructurar el comercio exterior de México.

Dentro de las necesidades que fueron la base de la creación del IMCE, están las siguientes:

- 1.- Coordinación respecto a acciones y políticas de promoción al comercio exterior.
- 2.- Creación de entidades en los estados de la República, que orientaran a productores y comerciantes con respecto a la problemática del comercio exterior y los beneficios resultantes de la acción exportadora.
- 3.- Contar con canales de información en materia de tarifas, controles y tratamientos preferenciales establecidos en países extranjeros.

- 4.- Crear mecanismos de asesoría y capacitación que pudieran ir formando exportadores para compensar el insuficiente esquema de comercializadores experimentados que acusaba el País.
- 5.- Agrupar, en una sola entidad del sector público, las comisiones o dependencias que circularan la promoción, la asesoría y la información sobre exportaciones, las cuales se encontraban dispersas, además de que cubrían únicamente aspectos parciales sobre la materia.
- 6.- Por último, considerando la especialización que estas tarifas exigían y el dinamismo del que era menester dotar al instrumento o mecanismo que se encargara de tales funciones, se creyó imprescindible crear un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios.

Una de las tareas fundamentales del IMCE fue la de proporcionar asesoría, orientación, información y capacitación a los exportadores mexicanos, con el fin de fortalecer el comercio internacional, coadyuvando asimismo, con las instituciones gubernamentales para la generación de producción destinada a la exportación, racionalización de las importaciones, utilizando todos los medios lícitos a su alcance.

Por tal motivo, el Instituto estructuró administrativa y presupuestalmente diferentes servicios consistentes en:

- A) Consejerías Comerciales;
- B) Delegaciones Regionales;
- C) CEDO;
- D) Ventanilla Unica;
- E) SIMPEXPORT (Depto. Simplificación de Trámites);
- F) COMPEX;
- G) Control de Cambios;
- H) Tecnología;
- I) Estímulos Promocionales;
- J) Normas de Calidad;
- K) CECI;
- L) Jurídico;
- M) COMPROMEX;
- N) Arbitraje Comercial;
- Ñ) Envase y Embalaje;
- O) Diseño;
- P) Ferias, Exposiciones y Misiones;
- Q) Programa de Exportación;
- R) Publicaciones.

Ahora bien, conforme al artículo 2o. de la Ley que creó al Instituto Mexicano de Comercio Exterior, éste tenía las siguientes funciones:

- 1.- Fomentar el comercio exterior del país.
- 2.- Estudiar y proyectar políticas, planes y programas en materia de comercio exterior sometiéndolos a la consideración del Presidente de la República, a través del Secretario de Industria y Comercio.
- 3.- Ser el instrumento de coordinación de las actividades de los sectores públicos y privados que participan en el comercio exterior.
- 4.- Fungir como órgano de consulta en materia de comercio exterior.
- 5.- Estudiar los factores que incidieran en el comercio exterior de la Nación.
- 6.- Promover la asociación de productores, comerciantes, distribuidores y exportadores, a fin de estimular y promover el incremento del comercio exterior.
- 7.- Realizar investigaciones que identificaran, cualificaran y cuantificaran los productos y servicios nacionales que pudieran tener demanda en el exterior.
- 8.- Sugerir el establecimiento de industrias y otras actividades que tuvieran como fin específico la producción de artículos destinados a la explotación.
- 9.- Realizar una labor permanente de difusión en el mercado internacional de los productos nacionales para crear, extender e intensificar su demanda en las mejores condiciones.
- 10.- Colaborar con la Secretaría de Industria y Comercio en la fijación de las normas de calidad de los productos destinados a la exportación y en la vigilancia de su debido cumplimiento.
- 11.- Informar a los productores, comerciantes, distribuidores y exportadores del país, de las posibilidades que ofreciera el mercado internacional y sobre licitaciones internacionales.
- 12.- Auxiliar a los productores, comerciantes, distribuidores y exportadores en la colocación de artículos y prestaciones de servicios en el mercado internacional.

- 13.- Proporcionar a los exportadores la asesoría técnica que requieran, incluyendo orientaciones en materia de diseño industrial, empaque y embalaje, así como en el registro de patentes y marcas internacionales, etc.
- 14.- Emitir las opiniones que le soliciten las diversas dependencias del Ejecutivo Federal sobre las siguientes materias:
 - a) Aranceles.
 - b) Controles de exportación e importación.
 - c) Estímulos fiscales.
 - d) Crédito al comercio exterior.
 - e) En general, sobre todas aquellas cuestiones relacionadas con el comercio exterior.
- 15.- Orientar y ayudar a los interesados cuando así lo solicitaran, en los trámites relacionados con el comercio exterior, ante las Secretarías de Estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal.
- 16.- Informar a las dependencias o entidades correspondientes respecto de la existencia de excedentes en el mercado interno y sus posibilidades de colocación en el mercado exterior.
- 17.- Promover la exportación de artículos artesanales.
- 18.- Impulsar la exportación de productos semifabricados y manufacturados.
- 19.- Organizar la participación del País en ferias y exposiciones comerciales que se realizaran en otras naciones.
- 20.- Organizar y dirigir en el exterior, temporal o permanentemente, ferias y exposiciones comerciales de productos nacionales, así como establecer o autorizar centros de exhibición de artículos exportables.
- 21.- Organizar y participar en misiones comerciales ante otros países.
- 22.- Promover la visita de misiones comerciales y extranjeras, auxiliarlas en la programación de sus actividades y atenderlas durante su estancia en el País.
- 23.- Establecer representaciones en el exterior, en los casos en que esta medida se justificara.

- 24.- Coordinarse con las representaciones de Secretarías y Departamentos de Estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal, en otros países, respecto de asuntos relacionados con el comercio exterior.
- 25.- Solicitar la colaboración de las Secretarías o Departamentos de Estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal, que tuviera representaciones en otros países, cuando el Instituto Mexicano de Comercio Exterior no tuviera delegaciones en ellos.
- 26.- Tener representantes, cuando esto fuera posible y conveniente, en organismos internacionales de comercio exterior, los que deberían ser debidamente acreditados por la Secretaría de Relaciones Exteriores.
- 27.- Opinar a solicitud que le formulára la Secretaría de Relaciones Exteriores, sobre tratados que el País proyectara celebrar con otras naciones, en materia de comercio exterior.
- 28.- Proponer a la Secretaría de Relaciones Exteriores la celebración de tratados comerciales con otros países.
- 29.- Examinar las políticas adoptadas por otras naciones que afectarían el comercio exterior de México y proponer a las Secretarías y Departamentos de Estado correspondientes, las soluciones que se consideraran pertinentes.
- 30.- Mantener un servicio de difusión relacionado con el comercio exterior.
- 31.- Propiciar el establecimiento de centros de capacitación en materia de comercio exterior.
- 32.- Organizar seminarios, simposios y conferencias relacionadas con el comercio exterior.
- 33.- Promover ante las autoridades competentes la formulación de iniciativas de leyes y la expedición de reglamentos, o bien la reforma de ellos, cuando fuera conveniente para el comercio exterior.
- 34.- Sugerir a las autoridades competentes la inclusión o exclusión de los productos que debían quedar sujetos al cobro de tasas por concepto de intercambio compensado, o para modificar éstos en los casos procedentes.

- 35.- Cuidar el prestigio del comercio exterior del País, coordinándose para este efecto con las Secretarías y Departamentos de Estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal.
- 36.- Estudiar y resolver las solicitudes de importación o compra en el País, de productos de procedencia extranjera que formularán las Secretarías y Departamentos de Estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal.
- 37.- Cuando se le fuera solicitado, actuar como conciliador y árbitro en las controversias en que intervinieran importadores y exportadores con domicilio en la República Mexicana.
- 38.- Mantenerse informado de la política que observaran otros países en materia de transporte de mercancías.
- 39.- Llevar un registro de fletes marítimos, nacionales y extranjeros, de los volúmenes de mercancías transportadas al exterior, y proponer una política de coordinación en esta materia, a efecto de coadyuvar al desarrollo de la marina mercante del País.
- 40.- Formular y mantener actualizado el Registro Nacional de Importadores y Exportadores.
- 41.- Expedir su Reglamento Interior.

Es a través del Decreto del 6 de diciembre de 1985, por el cual desaparece el Instituto Mexicano de Comercio Exterior, al ser abrogada la Ley que lo creó, pasando las funciones de normatividad, planeación, diseño de políticas y cuestiones afines, que venía desarrollando el Instituto, a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, y por el Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C., en lo que se refiere a las funciones de promoción, arbitraje y materiales afines. Consideramos conveniente transcribir el decreto en cuestión:

DECRETO DEL 6 DE DICIEMBRE DE 1985, POR EL QUE SE ABROGA LA LEY QUE CREA EL INSTITUTO MEXICANO DE COMERCIO EXTERIOR.(publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1985).

ARTICULO UNICO.- Se abroga la Ley que crea el Instituto Mexicano de Comercio Exterior, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1970.

TRANSITORIOS

PRIMERO.- El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO.- Las funciones que venía desarrollando el Instituto Mexicano de Comercio Exterior, de conformidad con la Ley que se abroga, serán ejercidas en lo sucesivo por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, por lo que toca a las funciones de normatividad, planeación, diseño de políticas y cuestiones afines, de conformidad con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y demás ordenamientos aplicables y por el Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C., en lo que se refiere a la funciones de promoción, arbitraje y materiales afines, en los términos de la Ley Orgánica del mismo.

TERCERO.- El personal del Instituto Mexicano de Comercio Exterior será respetado en sus derechos laborales adquiridos con el mencionado Instituto.

CUARTO.- Los inmuebles, mobiliario, vehículos, instrumentos, maquinaria y archivos que haya utilizado el Instituto Mexicano de Comercio Exterior en sus funciones, serán transferidos a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

QUINTO.- Los recursos financieros y presupuestales que el Instituto Mexicano de Comercio Exterior haya utilizado en el desempeño de las funciones a su cargo, se transferirán a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y al Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C., con la intervención de la Secretaría de Programación y Presupuesto, en lo conducente y en la proporción que sea necesaria para la realización de las nuevas funciones que respectivamente se les asignan.

Como a quedado asentado, la mayor parte de funciones fueron delegadas a la SECOFI, siendo actualmente las facultades en materia de comercio exterior que esta última desarrolla, las siguientes:

- A. El llevar a cabo el estudio y proyecto de las modificaciones arancelarias.
- B. Llevar a cabo los trámites y resoluciones referentes a las investigaciones en materia de medidas de salvaguarda.
- C. Crear y modificar medidas de regulación y restricción no arancelarias ya sea a:
 - 1.- La exportación;
 2. La importación;

3. Circulación y

4. Tránsito de mercancías.

- D. Establecer las reglas de origen.
- E. Otorgar permisos previos, así como asignar cupos de exportación e importación.
- F. Establecer los requisitos de marcado de país de origen.
- G. El llevar a cabo la tramitación y resolución de las investigaciones que en materia de prácticas desleales de comercio internacional (dumping), se presenten, determinando las cuotas compensatorias que resulten .
- H. Brindar asesoría a los exportadores mexicanos que se encuentren involucrados dentro de investigaciones tramitadas en el extranjero en materia de prácticas desleales de comercio internacional y medidas de salvaguarda.
- I. Coordinar las negociaciones comerciales internacionales con las dependencias competentes.
- J. Expedir las disposiciones de carácter administrativo en cumplimiento de los tratados o convenios internacionales en materia comercial de los que México sea parte.
- K. Establecer mecanismos de promoción de las exportaciones.

3.5.1 COMISIONES AUXILIARES.

Son múltiples las Secretarías involucradas en el Comercio Exterior (Secretaría de Defensa Nacional; Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Social; Secretaría de Comunicaciones y Transportes; Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, etc.), sin embargo para efectos de nuestro tema, consideramos conveniente abarcar únicamente a manera de ilustración las funciones que realizan las Comisiones Auxiliares dependientes de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, por estar estas íntimamente ligadas con el comercio exterior.

En este orden de ideas, la Ley de Comercio Exterior establece dos Comisiones Auxiliares, la primer Comisión denominada de Comercio Exterior (COCEX) y la segunda denominada Comisión Mixta para la Promoción de las Exportaciones, (COMPEX).

Cabe señalar que en ambas Comisiones, tanto la presidencia como el secretariado técnico están a cargo de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

3.5.2. LA COMISION DE COMERCIO EXTERIOR

La función genérica de la Comisión de Comercio Exterior es la de Estudiar, proyectar y proponer criterios generales y las modificaciones que procedan en materia de comercio exterior.

La Comisión es un órgano de consulta obligatoria de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, respecto de las siguientes materias:

En relación con aranceles cuando se refiera a :

1. Crearlos,
2. Aumentarlos,
3. Disminuirlos, o
4. Suprimirlos.

Refiriéndose a la regulación, restricción o prohibición de :

1. La exportación,
2. La importación,
3. Circulación, o
4. Tránsito de mercancías.

Cuando se establezcan medidas para regular o restringir la exportación o importación de mercancías, así como su circulación y tránsito.

La Comisión de Comercio Exterior, se encontrará integrada por representantes de cada una de las siguientes dependencias:

1. La Secretaría de Relaciones Exteriores.
2. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
3. La Secretaría de Desarrollo Social.
4. La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.
5. La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.
6. La Secretaría de Salud.
7. El Banco de México.
8. La Comisión Federal de Competencia.

Para que la Comisión de Comercio Exterior sesione, se requiere la asistencia de por lo menos un representante de la Secretaría de Comercio y Fomento industrial y de la mayoría de las dependencias y organismos mencionados ya anteriormente.

La Comisión podrá invitar a representantes de otras dependencias o entidades de la Administración Pública Federal y Estatal, cuando deba tratar asuntos de Comercio Exterior que se considere involucren a un sector específico.

Así mismo la Comisión de Comercio Exterior funciona:

En dos niveles jerárquicos:

1. El de Subsecretarios
2. Directores Generales

Participarán en el primer nivel :

Por la Secretaría de Comercio y Fomento industrial.

- a) El Subsecretario de negociaciones Comerciales Internacionales quien fungirá como presidente de la misma y como Secretario Técnico de la Comisión el Director General de Política de Negociaciones Comerciales Internacionales.
- b) El Subsecretario de Comercio Exterior e Inversión Extranjera.
- c) El Subsecretario de Industria, y
- d) El Subsecretario de Comercio interior.

Por las demás Secretarías y entidades el Subsecretario o equivalente designado por la dependencia u organismo que corresponda.

En el segundo nivel participarán:

Por la Secretaría de Comercio y Fomento industrial:

- a) El Director General de Política de Negociaciones Comerciales Internacionales, quien presidirá la reunión
- b) Un representante con cargo de director general de la Subsecretaría de Comercio Exterior e Inversión Extranjera de la Subsecretaría de Industria y de la Subsecretaría de Comercio Interior.

Por las demás Secretarías y organismos un representante con cargo de director general o equivalente que haya sido designado por su dependencia.

Cuando se efectúen sesiones conforme al primer nivel (subsecretarios) se analizarán, definirán y propondrán lineamientos de carácter general y medidas de carácter específico en materia de comercio exterior, resolviéndose además aquellos asuntos que hayan sido sometidos por acuerdo tomado en la Comisión a nivel de Directores Generales.

En el caso de que se efectúen sesiones a nivel Directores Generales, se analizarán aquellas medidas específicas que correspondan conforme a los

- 12.- Establecer otras medidas de carácter administrativo de las dependencias o y entidades de la administración pública que tengan como propósito ya sea el regular o restringir el comercio exterior del país y la circulación o tránsito de mercancías extranjeras.
- 13.- Proyectos de resolución final en investigación en materia de prácticas desleales de comercio internacional y las relativas a la determinación de cuotas compensatorias.
- 14.- Los proyectos de resolución en los que la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial suspenda o termine una investigación en materia prácticas desleales de comercio internacional, siempre que en tales proyectos se encuentren conforme al compromiso de exportadores o gobiernos extranjeros.

Por lo anterior es por demás elocuente el hecho de que las facultades así como las funciones propias de la Comisión de Comercio Exterior son muy amplias, aun cuando en los puntos anteriormente referidos su función sea exclusivamente de emitir su opinión, respecto de la conveniencia de tales medidas.

Por último la Comisión debe revisar en forma periódica las medidas de regulación y restricción al comercio exterior que por consecuencia se encuentren vigentes. Las medidas a que nos referimos son :

- a) Permisos previos.
- b) Cupos máximos
- c) Marcado de país de origen.
- d) Cuotas compensatorias.

La Comisión emitirá sus acuerdos conforme a un procedimiento consistente en tres puntos, básicamente a saber:

- 1.- Una vez que todos los representantes y en su caso invitados hayan emitido su opinión, se tomará cada acuerdo por mayoría de votos. Cada una de las dependencias u organismos representados y que integran a la Comisión emitirá un voto. Si llegare a existir algún empate en cuanto a los acuerdos se decidirá a través del voto de calidad que emitirá el presidente de la Comisión.
- 2.- Cada una de las opiniones emitidas en la sesión la hará constar el Secretario Técnico, así como la votación y el contenido del acuerdo a través de un acta que deberá ser firmada por todos los representantes que se encuentren presentes.
- 3.- Después de haber sido votados todos los asuntos, y previa lectura por parte del Presidente de la Comisión de los acuerdos que sean tomados en cada sesión, se deberá enviar una copia de los acuerdos tomados a cada uno de los representantes que hayan asistido a la sesión correspondiente, en un plazo que no deberá ser mayor a quince días.

lineamientos que se establezcan a nivel de Subsecretarios, así como aquellas propuestas que considere pertinente la Comisión elevar a nivel de subsecretarios.

Las sesiones de la Comisión podrán ser de carácter:

1. Ordinarias, las que a nivel de Subsecretarios se convocarán cada seis meses y a nivel de Directores Generales cada tres meses.
2. Extraordinarias las que podrán ser convocadas en cualquier tiempo, por el Secretario Técnico de la Comisión para tratar asuntos urgentes o prioritarios.

Por otra parte, la Comisión tiene a su cargo el emitir opinión respecto de la conveniencia de adoptar las medidas que se mencionan a continuación ya sea antes de su expedición o durante su vigencia:

- 1.- Establecimiento, aumento o disminución o eliminación de aranceles o preferencias arancelarias a la exportación o importación de mercancías.
- 2.- Establecimiento, modificación o eliminación de prohibiciones a la exportación o importación de mercancías.
- 3.- Establecimiento, modificación o eliminación de medidas de regulación y restricción no arancelarias a la exportación o importación de mercancías, así como de los procedimientos para su expedición.
- 4.- El establecimiento, modificación o eliminación de medidas para regular o restringir la circulación o tránsito de mercancías extranjeras procedentes y destinados al exterior.
- 5.- Procedimientos de asignación de cupos ya sea de exportación o importación.
- 6.- El establecimiento, modificación o eliminación de reglas de origen.
- 7.- La exigencia respecto del cumplimiento de las Normas Oficiales Mexicanas (NOM), por parte de las autoridades aduanera en el punto de entrada de las mercancías al territorio nacional.
- 8.- Establecer medidas de regulación y restricción no arancelarias de emergencia, conforme a los requisitos de procedencia.
- 9.- Establecer medidas de salvaguarda.
- 10.- Establecimiento de medidas en materia aduanera que afecten al comercio exterior
- 11.- Establecer en materia de comercio exterior las medidas de simplificación y eficiencia administrativa.

3.5.3. COMISION MIXTA PARA LA PROMOCIÓN DE LAS EXPORTACIONES.

La Comisión Mixta para la promoción de Exportaciones, es de todos conocida como COMPEX, la cual se encuentra integrada por las siguientes Secretarías:

- a) de Relaciones Exteriores;
- b) de Hacienda y Crédito Público;
- c) de Desarrollo Social;
- d) Minas e industria Paraestatal;
- e) Comercio y Fomento Industrial;
- f) Agricultura y Recursos Hidráulicos;
- g) Comunicaciones y Transportes;
- h) de Salud;
- i) Trabajo y Previsión Social;
- j) de Pesca;
- k) Nacional Financiera, Sociedad Nacional de Crédito, y
- l) Banco Nacional de Comercio Exterior, Sociedad Nacional de Crédito.

Así mismo integran a la Comisión los representantes de los organismos del sector privado vinculados con la exportación tal como lo son:

- a) Consejo Coordinador empresarial.
- b) Asociación Nacional de Importadores y Exportadores de la República Mexicana.
- c) Consejo Nacional de Comercio Exterior.
- d) Consejo Empresarial Mexicano Para Asuntos internacionales.
- e) Confederación de Asociaciones de Agentes Aduanales de la República Mexicana.
- f) Confederación Patronal de la República Mexicana.
- g) Confederación nacional de Cámaras de comercio.

- h) Confederación Nacional de Cámaras de Industria.
- i) Cámara Nacional de la Industria de Transformación.
- j) Cámara nacional de Comercio de la Ciudad de México, y
- k) Consejo Nacional Agropecuario.

La Comisión, presidida por la SECOFI, recibe todo planteamiento por escrito que requiera emprender acciones de una o varias entidades públicas y que no haya sido posible de exportaciones.

Las empresas pueden presentar sus planteamientos en las sesiones de COMPEX la que para el mejor desempeño de sus funciones sesionará en los siguientes niveles y bajo las siguientes modalidades:

A) La Estatal, que se integra en cada Estado de la República.

realizarán sesiones la primer semana de cada mes, y en ella los empresarios y las autoridades responsables de los apoyos administrativos analizan y toman medidas para la solución de los asuntos enfocados a la exportación.

B) La Regional; el Territorio Nacional para este caso se encontrará dividido en 6 regiones geográficas que son:

REGIÓN	ENTIDAD FEDERATIVA DE LA REGIÓN
Centro	Distrito Federal, Estado de México, Hidalgo; Michoacán, Querétaro y San Luis Potosí.
Sur	Guerrero, Morelos; Oaxaca; Puebla; Tlaxcala y Veracruz.
Sureste	Campeche, Chiapas, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán.
Occidente	Agascalientes, Colima, Guanajuato, Jalisco y Nayarit
Noreste	Baja California, Baja California Sur, Sinaloa y Sonora.
Norte y Noreste	Coahuila, Chihuahua, Durango, Nuevo León, Tamaulipas y Zacatecas.

Las sesiones que llevan a cabo son en forma bimestral, y en ellas considerarán todos los casos que no fueron resueltos a nivel estatal en el transcurso

de un mes, además se escucha a los ponentes de la respectiva región sin limitación alguna y se dicta ahí mismo la solución de determinados casos y en otros se les da respuesta en un lapso máximo de 30 días.

Las sesiones de la Comisión se llevan a cabo en las distintas sedes que componen cada región de acuerdo con su calendario anual de reuniones.

C) La Nacional, este nivel tiende a dar solución a los casos que dada su complejidad no hubiesen sido resueltos a nivel regional o en los COMPEX Sectoriales se turnan al tercer nivel de la Comisión que es el de Secretarios de Estado, la presencia del Director General de Bancomex y de los Presidentes de los organismos vinculados con la exportaciones.

Cada 4 meses se tiene una reunión con el Presidente de la República, para resolver aquellos casos que no encuentren solución en el nivel de Secretarios de Estado.

Dentro de las Modalidades encontramos:

- A) Las sesiones de los COMPEX SECTORIALES, la que se establece en aquellos sectores donde sea necesario, para ayudar a resolver los problemas existentes en materia de Comercio Exterior.
- B) COMPEX INTERNACIONAL, el cual funciona a nivel internacional en Bélgica, Francia, Italia, Alemania y España para ejecutar entre otras, las siguientes promociones:
 1. Propiciar un acercamiento directo con los importadores de productos procedentes de México.
 2. Solucionar los problemas que se susciten en los propios países importadores.
 3. Difusión de ofertas exportables.

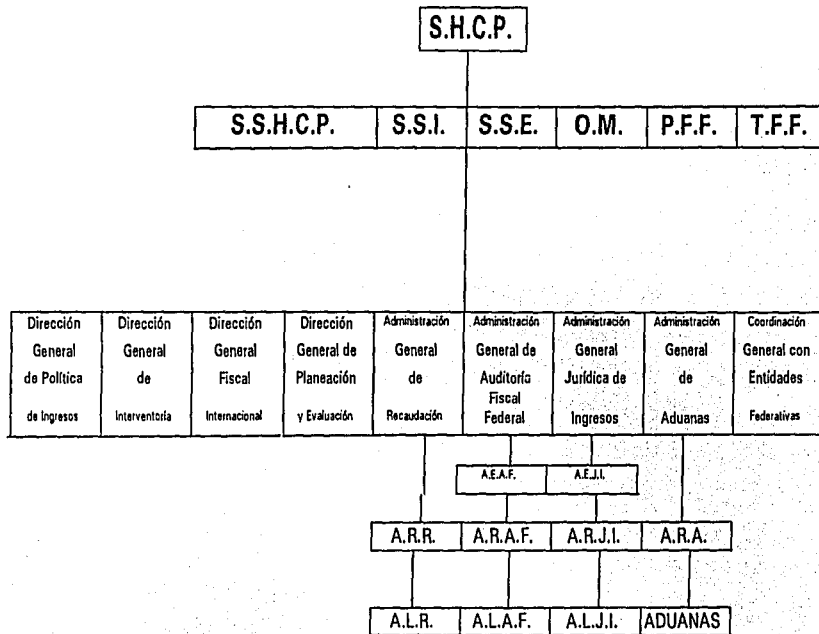
Por otra parte el análisis de los planteamientos e iniciativas presentados ante la Comisión Mixta están encaminadas a cubrir las siguientes vertientes:

- a) Atender los problemas que enfrentan los exportadores para concurrir a los mercados internacionales, fundamentalmente eliminar trabas y restricciones a la exportación.
- b) Concertar acciones con los exportadores para fortalecer las ventas externas y, en particular, para realizar proyectos especiales de exportación que por su magnitud o importancia regional requieren de apoyos conjuntos.
- c) Definir medidas a seguir por las entidades públicas que hagan más operativos los apoyos vigentes al exportador o para establecer los nuevos

mecanismos que agilicen trámites, con base en sugerencias de los exportadores.

- d) Proponer las medidas promocionales de coordinación con los gobiernos de las entidades federativas.
- e) Establecer políticas promotoras, claras y sencillas, que adecuen el marco de operación de las empresas a las nuevas realidades del entorno internacional.

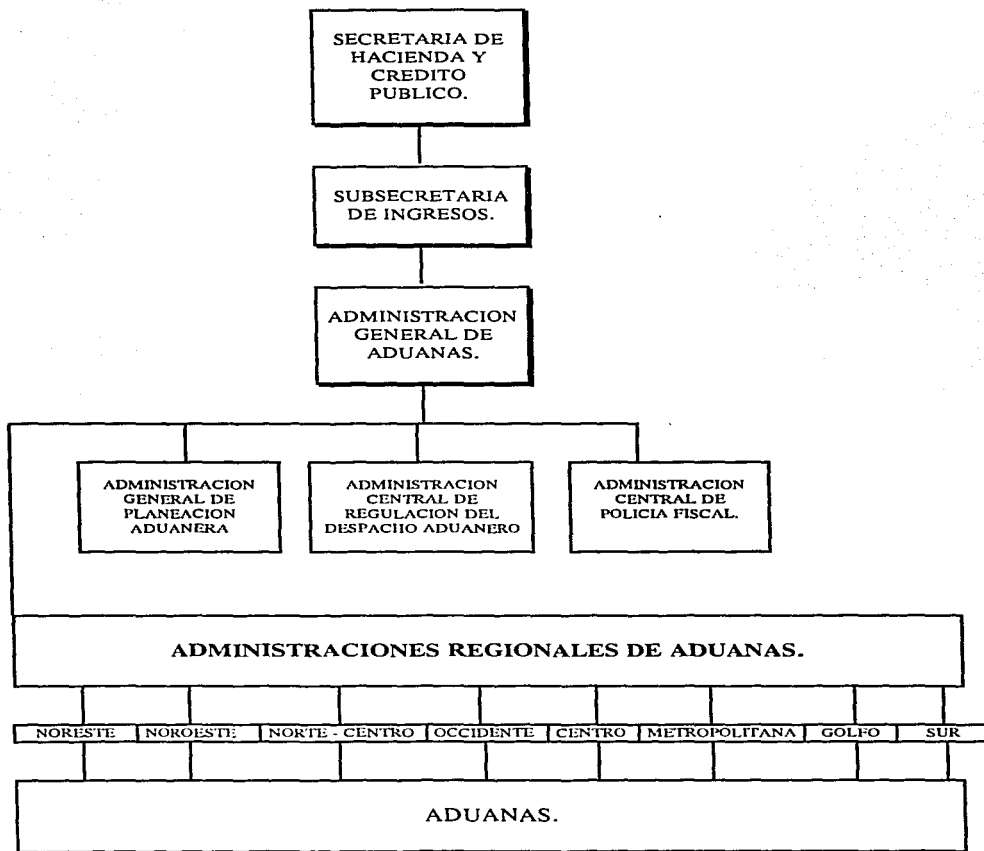
ESTRUCTURA DE LAS AREAS DE LA SECRETARIA DE HACIENDA INVOLUCRADAS CON EL COMERCIO EXTERIOR.



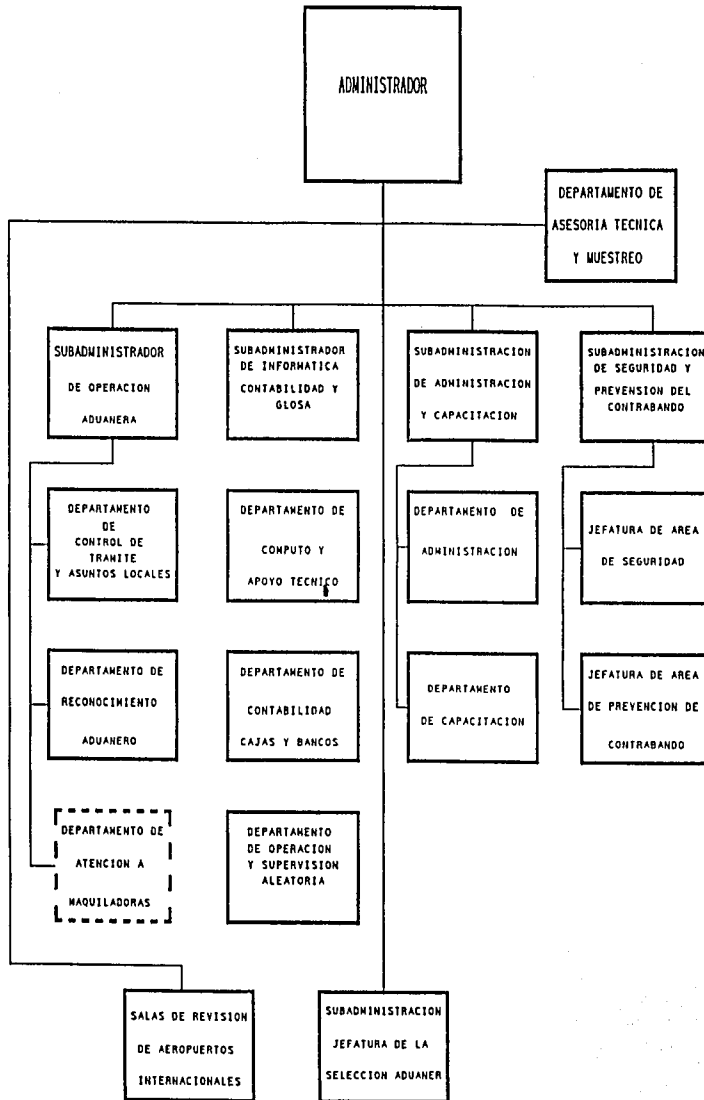
S.H.C.P. = SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO.

S.S.H.C.P. = SUBSECRETARIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO.
S.S.I. = SUBSECRETARIA DE INGRESOS.
S.S.E. = SUBSECRETARIA DE EGRESOS.
O.M. = OFICIALIA MAYOR.
P.F.F. = PROCURADURIA FISCAL DE LA FEDERACION.
T.F.F. = TESORERIA FISCAL DE LA FEDERACION.
A.E.A.F. = ADMINISTRACION ESPECIAL DE AUDITORIA FISCAL.
A.E.J.I. = ADMINISTRACION ESPECIAL JURIDICA DE INGRESOS.
A.R.R. = ADMINISTRACION REGIONAL DE RECAUDACION.
A.R.A.F. = ADMINISTRACION REGIONAL DE AUDITORIA FISCAL.
A.R.J.I. = ADMINISTRACION REGIONAL JURIDICA DE INGRESOS.
A.R.A. = ADMINISTRACION REGIONAL DE ADUANAS.
A.L.R. = ADMINISTRACION LOCAL DE RECAUDACION.
A.L.A.F. = ADMINISTRACION LOCAL DE AUDITORIA FISCAL.
A.L.J.I. = ADMINISTRACION LOCAL JURIDICA DE INGRESOS.

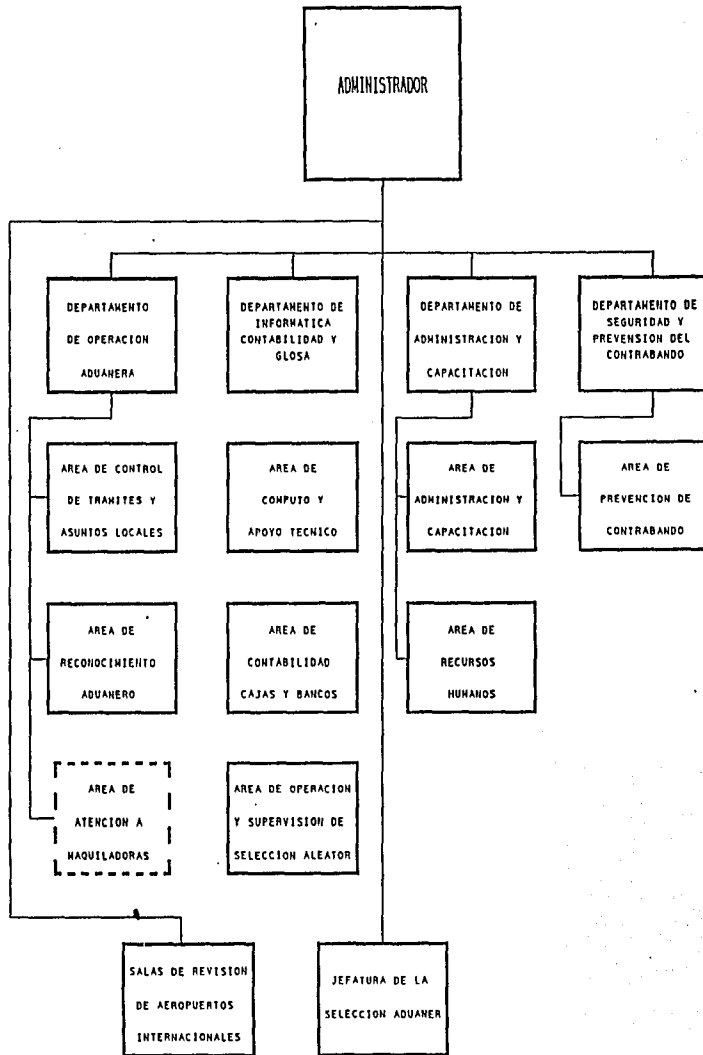
ESTRUCTURA DEL SISTEMA ADUANERO MEXICANO.



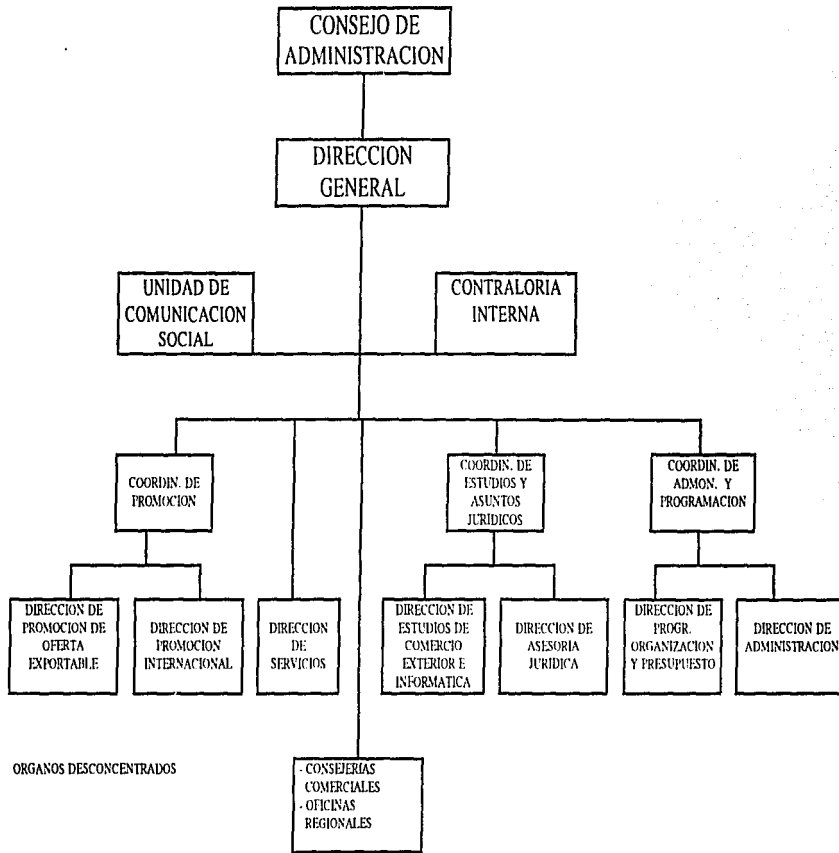
Administrador de Recursos Centrales
Aduana Tipo "1"



Administración General de Aduanas
Administrador de Recursos Central
Aduana Tipo "2"



ESTRUCTURA DEL INSTITUTO MEXICANO DE COMERCIO EXTERIOR.



CAPITULO 4

EL DESPACHO ADUANERO.

4. EL DESPACHO ADUANERO.

4.1. CONCEPTO.

Se entiende por Despacho Aduanero "el conjunto de actos que se deben realizar para poder ingresar o extraer mercancías del país".¹⁰³

El consejo de Cooperación Aduanera de Bruselas en su glosario define "el Despacho Aduanero" como el "cumplimiento de las formalidades aduaneras necesarias para poner las mercancías importadas a la libre disposición o para colocarse bajo otro régimen aduanero, o también para exportar mercancías".

El artículo 35 de la Ley Aduanera señala: "Se entiende por despacho el conjunto de actos y formalidades relativos a la entrada de mercancías al territorio nacional y a su salida del mismo, que de acuerdo como los diferentes tráficos y regímenes aduaneros¹⁰⁴ establecidos en el presente ordenamiento, debe realizar en la aduana las autoridades aduaneras y los consignatarios, destinatarios, propietarios, poseedores o tenedores en las importaciones y los remitentes en las exportaciones, así como los agentes o apoderados aduanales".

Fernández Lalanne divide el despacho en: de importación y de exportación. Define al primero como "el conjunto de tramites y procedimientos que con arreglo a las disposiciones en vigor, se siguen ante las dependencias aduaneras y por medio de las cuales se asegura la correcta verificación de las declaraciones comprometidas y la determinación de los valores de los efectos que se presentan para su ulterior ingreso a la plaza, asegurando en esa forma la percepción de la renta fiscal". El segundo lo define como "el conjunto de tramitaciones de orden aduanero que se realizan en oportunidad de salida de mercancías desde nuestro país con destino a los centros de consumo en el extranjero".¹⁰⁵

Debemos de comprender que para que las mercancías sujetas a cualesquiera de los regímenes aduaneros queden a la disposición de los interesados es necesario que previamente se cumpla con una serie de trámites, requisitos y formalidades legales ante la autoridad aduanera por los sujetos que intervienen en la relación jurídica.

Las reglas para el despacho no son iguales para todos los casos, difieren en virtud de las características peculiares del régimen aduanero a que se destinen las

¹⁰³ - Gutiérrez Carrasco Octavio; Op. Cit. Pág. 40.

¹⁰⁴.- Si bien es cierto que la Ley en forma directa no hace mención al Despacho Aduanero a la Exportación, pretendemos suponer que de la lectura hecha al artículo, se deduce que el régimen de exportación se encuentra comprendido.

¹⁰⁵.- Fernández Lalanne Pedro; Op. Cit. Pág. 90.

mercancías; el medio en que se transporten, el lugar de introducción o extracción, el tráfico y su tratamiento arancelario e impositivo.

En el despacho de mercancías se comprende una secuencia lógica de pasos que deben darse uno antes que el otro, durante el procedimiento de nacionalización o extracción de mercaderías. Así la "declaración" precede a la "comprobación" y "registro" y éstos, a su vez, al reconocimiento verificación, sin los cuales no podrán haber la liquidación de impuestos y el retiro o levante de las mercancías.

Dentro de las formalidades mas importantes con las que cuenta está la de presentar los documentos que contempla la ley, tales como son:

- a) El pedimento de importación o exportación
- b) La factura comercial
- c) El conocimiento de embarque o tráfico marítimo etc.

El tipo de acto o formalidades que tengan que realizar o cubrir las personas que envían mercancías (remitentes) o las personas que reciben mercancías del extranjero (destinatarios) dependerá del tipo de régimen al que se someta la mercancía: es decir, dependerá de si se quiere que las mercancías extranjeras permanezcan en el país por tiempo ilimitado (importación definitiva) o que estas mismas mercancías se introduzcan en él por tiempo limitado y para un fin específico (importación temporal), o bien que las mercancías nacionales vayan al extranjero y permanezcan en el por tiempo ilimitado (exportación definitiva) o salgan de él para un fin específico con permanencia limitada en el extranjero (exportación temporal).

Dentro de la operación aduanera, el uso de formatos oficiales es de gran importancia; por lo que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con el objeto de darlos a conocer e indicar su forma de llenado, emite su publicación a través del Diario Oficial de la Federación. Como ejemplo tenemos el formato "pedimento". En este, el agente o apoderado aduanal asienta todos los datos de las mercancías como son:

- 1.- Descripción
- 2.- Cantidad
- 3.- Peso
- 4.- Valor
- 5.- Medio por el que se transporto las mercancías y costos que implican.

6.- Fecha en que la mercancía llegó al primer aeropuerto nacional o cruzó la línea divisoria internacional, o bien, la fecha en que el barco llegó al puerto al que se destinaron las mercancías.

Todos estos datos sirven de base para determinar las contribuciones que hay que pagar pero ¿qué tipo de contribuciones se pagan? el Poder Legislativo ha determinado a través de la Tarifa del Impuesto General de Importación y de la Exportación, respectivamente, los impuestos de comercio exterior que deben ser cubiertos, entre los que tenemos:

El AD-VALOREM (Significa sobre el valor) Que se aplica sobre el valor declarado en aduanas.

El Impuesto al Valor Agregado, contemplado en la ley de la materia.

Existen otras leyes específicas que también pueden afectar el cobro de impuestos, pero que no serán mencionadas por ser demasiado especial en su aplicación.

En relación a las contribuciones, es importante señalar que la autoridad realiza un cobro mínimo por los servicios prestados por ella, los cuales se denominan "Derecho de Tramite Aduanero" (D.T.A.) y se encuentra regulado en "La Ley Federal de Derechos".

Otra gran preocupación de la autoridad es el de que estén perfectamente claros para todas las personas, los lineamientos legales que se deben cumplir para la entrada y salida de mercancías de territorio nacional, es por esto que anualmente se publica en el Diario Oficial un conjunto de reglas generales que clarifican situaciones que en la ley no se especifican, o bien se señalan de manera muy general; a este conjunto de reglas se les denomina "Resolución que establece para 1996 reglas fiscales de carácter general relacionadas con el comercio exterior", también conocida como "Miscelánea de Comercio Exterior".

Así mismo existe el "Manual de Procedimientos de Operación Aduanera", en el cual se señalan las actividades que tienen que realizar todos y cada uno de los funcionarios fiscales, así como los agentes y apoderados aduanales que representan a los interesados al realizar algún tipo de operación de comercio exterior.

Y no podemos dejar desapercibido el sin número de fax, circulares, oficios etc... emitidos por las diversas autoridades involucradas con el comercio exterior y que en muchas ocasiones son contradictorias, dando lugar a que esto sea interpretado de acuerdo a los intereses que a cada parte convenga, lo que sin duda alguna representa dentro del procedimiento administrativo en materia aduanera de gran ayuda para el particular, quien es beneficiado por la contradicción realizada por la autoridad, siempre y cuando la interpretación que de, le sea favorable. Lo

anterior, como ya lo señalamos, puede ser solucionado por medio de que las autoridades tanto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como de las diversas Secretarías que tengan que ver con el comercio exterior, se encuentren enlazadas vía cómputo, con la finalidad de compilar la información (decretos, acuerdos, oficios, circulares, normas oficiales, etc.) y darlas a conocer en forma oportuna a todas sus administraciones regionales, locales y aduanas, independientemente de servir como guía de información tanto a la "CAAAREM", Confederación de Asociaciones de Agentes Aduanales de la República Mexicana, y a la "AMANAC", Asociación Mexicana de Agentes Navieros, A.C., entre otros.

4.2. EVOLUCION DEL DESPACHO ADUANERO.

El 1o. de Abril de 1996 se puso en vigor la Ley Aduanera, la cual rige actualmente las actividades de comercio exterior en todo lo relativo al despacho aduanero. Es cierto que nuestra ley nace rodeada de críticas por sustituir a la Ley del 1º de Julio de 1982, la cual presentó innovaciones importantes: una de ellas fue la relativa a la autodeterminación y confianza en los importadores y exportadores, norma actualmente retomada en el artículo 81 de la Ley Aduanera, que consiste en la obligación que tienen los contribuyentes del comercio internacional, de declarar bajo protesta de decir verdad el valor en aduanas, la clasificación arancelaria y el monto de las contribuciones causadas por la mercancía importada. Sin embargo, cabe mencionar que esta disposición legal no tuvo aplicación inmediata en la Ley de 1982 puesto que fue hasta finales de 1989, en la aduana de Nuevo Laredo, Tamps., cuando se puso a prueba un procedimiento de despacho novedoso, que consistió en invertir las etapas del proceso tradicional para desaduanar las mercancías, la última de las cuales era el pago de las contribuciones calculadas por un Agente Aduanal y revisadas por un Vista que supuestamente practicaba en todos los casos el reconocimiento aduanero de las mercaderías.

En aquellas épocas, antes de llegar al momento del pago no sólo las contribuciones eran validas por el personal de la aduana, sino también eran verificados los datos asentados en los pedimentos por mesas o secciones que integraban una nutrida planta interior. Cuando la clasificación arancelaria y el pago eran muy simples, el trámite duraba unas cuantas horas; pero muy frecuentemente la mas leve dificultad en la clasificación arancelaria o en algún otro dato en el pedimento, ocasionaba rezagos de días enteros o prácticas viciadas.

Por todo ello, se tomo la decisión de invertir el orden del despacho aduanero, apoyados en el principio de la citada autodeterminación de obligaciones y de confianza en el contribuyente, para que el propio interesado determinara los impuestos a pagar y efectuara el pago aun antes de que la mercancía cruzara la frontera, con lo cual quedaría prácticamente perfeccionada la operación, cuyos términos sólo serían revisados por excepción, al momento de cruzar la mercancía

del extranjero hacia el interior de nuestro país y dependiendo la selección del reconocimiento no de un empleado, sino de un mecanismo electrónico en los módulos de selección aleatoria.

La implantación de este sistema redujo drásticamente los tiempos de desaduanamiento; pero para reforzar este sistema de confianza fue necesario establecer sanciones severas para quien defraudara la confianza otorgada por la propia ley.

Este procedimiento tuvo tanto éxito que la recaudación se incremento casi de inmediato y los tiempos de despacho se redujeron al mínimo; por esto el sistema se extendió a las aduanas de Reynosa, Matamoros, Cd. Juárez, etc., y luego se amplió al despacho de equipajes de pasajeros, lo mismo en los aeropuertos internacionales que en las garitas instaladas a la salida de franja fronteriza y en su tiempo en las zonas libres, en lo que se ha llamado "el semáforo fiscal".

En la misma aduana de Nuevo Laredo, Tamps., se diseñó también y se puso en marcha un mecanismo para captar la estadística del despacho de una manera automática, mediante el procedimiento de pedir a los agentes aduanales la entrega semanal de sus operaciones en medios magnéticos. La suma de diskettes entregados constituirían y constituyen desde entonces la estadística del comercio exterior en nuestro país. Este sistema se bautizo como "Captura del Despacho Aduanero CADEPA" y fue el primer paso firme hacia la automatización total de los actos de despacho, el cual se a denominado "Sistema de Automatización Aduanera Integral (SAAI)", el cual fue extendido a todo el país.

El SAAI constituye la acción más ambiciosa de modernización no sólo porque el despacho se realiza desde una terminal instalada generalmente en las oficinas de un agente aduanal, sino porque implica la eliminación prácticamente total de la injerencia de funcionarios en el tramite, lo cual constituye la máxima pulcritud a la que se está aspirando en el ramo de aduanas y a la que sólo han arribado después de muchos años de esfuerzos y de grandes inversiones países tan desarrollados como Francia, Alemania o Japón.

Lograda la fluidez del despacho y su correspondiente control fiscal, se dio el paso de buscar solución al trafico físico de las mercancías. Así, entraron en proceso de corrección el despacho de pasajeros y de carga vía avión, autobuses, automóvil, ferrocarril y tractocamiones. Con igual energía se atacó la garantía de las obligaciones fiscales, el tránsito, las operaciones de maquiladoras y el otorgamiento de franquicias específicas a repatriados, deportados, inmigrantes y residentes fronterizos.

Lo anterior ocasionó la reacción, entusiasta en general, de todo el sector privado, sobre todo de los agentes aduanales, así como de los propios importadores y exportadores.

Para respaldar lo anterior en forma paralela se realizaron acciones de carácter legislativo, con lo cual se modificaron diversos preceptos de la legislación aduanera, entre los cuales cabe destacar los que persiguieron los objetivos siguientes:

a) Modernizar la prestación de los servicios de manejo, almacenaje y custodia que prestan en favor de los usuarios de comercio exterior los particulares en los recintos fiscalizados; con el objeto de que sean mas ágiles los procedimientos y para que aprovechando la tecnología actual, su operación fuera mas eficaz y transparente (Art. 15 Ley Aduanera).

b) La desregulación de funciones aduaneras, al autorizar a los particulares la prestación de los servicios de procesamiento electrónico de datos y servicios relacionados, necesarios para llevar a cabo el despacho aduanero, así como para las demás operaciones que la propia Secretaria decida autorizar, inclusive las relacionadas con otras contribuciones, ya sea que se causen con motivo de los trámites aduaneros o por cualquier otra causa. Persiguiendo con ello la transparencia en el despacho aduanero (Art. 16 Ley Aduanera).

c) La obligación que actualmente tienen todas las personas que prestan sus servicios o realizan actividades dentro de los recintos fiscales y fiscalizados, para que porten sus gafetes de identificación; lo anterior con el fin de permitir la fácil localización de cualquier servidor publico o privado que pretenda cometer alguna irregularidad o quiera excederse en sus funciones o inclusive para sancionarlo en el caso de que no lo porte (Arts. 17, 190 y 191 Ley Aduanera).

d) El procedimiento simplificado establecido para desaduanar con agilidad, en las propias salas de los aeropuertos internacionales, el excedente del equipaje de los pasajeros internacionales, siempre que no rebase el valor de la mercancía que establezca el Reglamento de la Ley Aduanera, lo cual se realiza mediante el llenado de un simple formato (Art. 88, párrafo primero Ley Aduanera).

e) El cobro mínimo de honorarios del Agente Aduanal, (\$80.00 por cada operación, art. 160 Ley Aduanera) por aquellas operaciones de importadores y exportadores, independiente de su franquicia, cuyo valor no exceda del equivalente del que para tales efectos establezca el Reglamento.

f) La derogación de los requisitos del pago de impuestos y del otorgamiento de fianza, en los casos de las importaciones temporales. (Art. 104 de la Ley Aduanera).

g) Un nuevo tratamiento y una normatividad más clara en área de impulsar la dinámica de las empresas con PITEX, y de la industria maquiladora, como es: la facilidad legal de cambiar al régimen de importación definitiva las mercancías que

hubiesen importado temporalmente, previa actualización de contribuciones; la autorización para que las mermas y desperdicios de las mercancías importadas temporalmente se destruyan o se reciclen sin que esto se considere importación definitiva; el retorno sin el pago de los impuestos a la importación de las mercancías extranjeras importadas temporalmente, cuando se compruebe que por causas justificadas no se llevó a cabo la transformación, elaboración o reparación proyectada; la autorización para que una maquiladora o empresa con PITEX, distinta a aquella que hubiese efectuado la importación, pueda llevar a cabo los procesos de transformación, elaboración o reparación, o realice el retorno de las mercancías correspondientes, siempre que formulen pedimento consolidado para darle la mayor agilidad posible a las operaciones aduaneras de la industria maquiladora. (Arts. del 110 al 112 Ley Aduanera y Manual de Operación Aduanera).

Por otra parte y respecto al área de recursos humanos, se apreció obsoleta la función realizada en aquellas épocas por parte de los interventores y que consistía en el conteo de bultos durante el despacho aduanero; por lo tanto, a todo este personal se le reubicó en otras actividades de la Secretaría de Hacienda, consecuentemente esta fase del despacho también quedó eliminada con la inherente economía del tiempo y esfuerzo respectivos.

Del mismo modo, previo entrenamiento y capacitación, se instaló una nueva planta de policías fiscales en sustitución del extinto Resguardo Aduanal. Dicho personal fue seleccionado entre cientos de jóvenes aspirantes; lo anterior con el objeto de tener una nueva mentalidad e imagen en la función trascendental y delicada de la vigilancia aduanal.

Lo que antecede, trascendió nuestras fronteras, de tal forma que el principal organismo rector en materia aduanera a nivel mundial, o sea el Consejo de Cooperación Aduanera, con sede en Bruselas, Bélgica, en reconocimiento a las acciones de modernización realizadas, por unanimidad designó a la entonces Dirección General de Aduanas de nuestro país, como Representante Regional en el Continente Americano para el bienio 1993-1994, teniendo como responsabilidad la de difundir los conocimientos y experiencias tanto de dicho organismo, como las de nuestro país en la modernización de las aduanas de Latinoamérica.

Ahora bien, hasta este año de 1996, se ha logrado un gran avance en la evolución del despacho aduanero, tal como lo es el establecimiento del sistema de código de barras con su impresión y lectura en el propio pedimento aduanal, con lo cual se reduce a la mitad el tiempo de paso de los vehículos por los módulos de selección aleatoria. Así mismo, se eliminaron 5 de los 7 tantos del pedimento, el número de paso en el procedimiento del despacho ha sido reducido de 12 a 5; el régimen de tránsito ha sido limitado a sólo compañías registradas y bien establecidas, y a las mensajerías; el régimen de las importaciones temporales ha sido modificado para asegurarse de que los impuestos a pagar sean abonados a una

cuenta bancaria especial, y reembolsados únicamente cuando las mercancías han sido reexportadas. Se puso en vigor un nuevo sistema de sanciones, conforme al cual las penas son severas y no negociables.

Así mismo, han sido hechos cambios radicales en el área del personal aduanero. Desde 1989, el número de empleados ha sido reducido aproximadamente a la mitad; la automatización ha jugado un papel muy importante en esto. Consideramos que fue una excelente medida ya que fueron seleccionados los empleados mejor preparados para las nuevas exigencias del servicio.

Es cierto que siempre habrá mucho por hacer; es por esta razón que pretendemos con este trabajo lograr una modernización en materia aduanera, que de la pauta para beneficiar a toda persona involucrada con el comercio exterior (autoridades, agentes aduanales, apoderados, importadores, exportadores, etc.).

4.2.1. IRREGULARIDADES DETECTADAS EN EL DESPACHO Y COMPORTAMIENTO DEL PERSONAL HACENDARIO.

Nadie podrá negar que estamos atravesando una profunda crisis nacional en lo que se refiere al funcionamiento de las dependencias públicas, con alcance a los tribunales y juzgados dependientes del poder judicial o autónomos. Esta crisis es ocasionada por motivos de muy variable índole, como pueden ser, entre otros, el nivel tan bajo de las percepciones de los empleados públicos; la falta de preparación y capacidad de esos mismos servidores; la ruptura del orden jerárquico ante el auge del sindicalismo, y lo indecoroso de las instalaciones en que desarrollan sus actividades. Esas circunstancias dan motivo a un sinnúmero de irregularidades, predominando el trato que se da a los administrados, la deshonestidad, la negligencia y la carencia de ánimo de servicio en general. Llegando a cualquiera de esas dependencias, los particulares sabemos que estamos expuestos a la falta de atención, a trabas, largas esperas, vueltas y conflictos de variados calibres.

Las oficinas hacendarias no están, desde luego, fuera de ese entorno generalizado, que se agrava con las siguientes particularidades:

1. Las dependencias en cuestión ya perdieron propiamente su carácter "público", en virtud de que al ingresar a las mismas los administrados tienen que sujetarse a controles, registro y revisiones personales, triste reminiscencia de épocas anteriores en que se dio cierto terrorismo. Uno de esos controles consiste en que deben asentar en libretas de entrada su nombre, el del funcionario en cuya búsqueda van, el tipo de asunto a tratar, y fecha y hora de ingreso, todo lo cual es absolutamente ocioso, debido a que nadie checa la veracidad de esos datos

asentados. Además se revisan los portafolios de quienes entran y salen, lo que resulta en verdad ofensivo e indignante.

2. El ausentismo de los funcionarios fiscales del nivel intermedio para arriba es francamente notorio, ya que siempre están en juntas, conferencias, talleres de orientación, etc., sobre todo cuando se están preparando y después difundiendo las reformas fiscales. Los servidores públicos de más alto nivel son inalcanzables para el común de los contribuyentes, por el cúmulo de actividades a su cargo, y porque, además, viajan muy seguido al interior del país o al extranjero. Esta situación podría solucionarse con una correcta delegación de funciones, que sin duda alguna es reflejo de una buena administración en toda dependencia.

3. La desconfianza es un elemento que invariablemente está presente en la escala jerárquica de la Secretaría de Hacienda. Ningún funcionario puede actuar con prontitud y fluidez si los asuntos que se le plantean resultan novedosos y por lo mismo están fuera de la "normatividad" interna de dicha Secretaría, caso en el que tendrá que esperarse el criterio correspondiente que adopte la superioridad. Esa propia desconfianza ha dado lugar a que se establezcan sistemas triangulares para el trámite de los asuntos, e impide que los contribuyentes tengan contacto con el personal que tiene directamente asignados sus asuntos, lo que también va en contra del eficaz funcionamiento del sistema.

Por estas políticas tan absurdas está continuamente flotando en el ambiente interno de la Secretaría de Hacienda una abierta inconformidad entre los servidores públicos que quisieran cumplir sus funciones con más dinamismo.

4. Sin lugar a dudas, los procedimientos fiscales se manejan cada vez con mayor limpieza, pero no por eso debe asegurarse que la deshonestidad ha sido erradicada. Esto sólo se logrará cuando el sistema tributario se simplifique, evitándose así que los causantes incurran en incumplimiento, y cuando se aumenten los sueldos a quienes prestan buenos servicios a la administración hacendaria.

5. La forma en que se desarrollan las labores de orientación a los contribuyentes, asignadas a la Secretaría de Hacienda, deja mucho que desear. Si se trata de conferencias para informarles del alcance de las nuevas disposiciones fiscales, los particulares prefieren acudir a instituciones privadas si realmente desean informarse de los correspondientes cambios legales o bien si buscan una orientación, en virtud de que el personal comisionado para esa difícil tarea, normalmente está muy ajeno a las problemáticas que se les plantean, y en muchas ocasiones no está actualizado sobre los cambios que en las leyes, reglamentos y otras disposiciones se realizan, por la falta de información, formatos y otros elementos con que debería contar para allanar el cumplimiento de sus obligaciones.

6. Si bien se ha realizado un importante esfuerzo para dignificar las instalaciones de las oficinas tributarias, que siempre trae aparejado una

presentación decorosa de su personal, habrá que redoblar la atención en este aspecto, sobre todo tratándose de las dependencias exactoras que operan en el interior de la República.

Por otra parte, el personal hacendario tiene con su comportamiento una extraordinaria influencia sobre la conducta del contribuyente. Sin embargo, quizás debido a que casi no se le toma en cuenta al elaborarse una política fiscal o en las novedades que se introducen en nuestra legislación, resultado del error de considerar producto de que se considera que las "adecuaciones" son para los contribuyentes y no para el personal administrativo que tendrá a su cargo el vigilar el cumplimiento de las mismas, es común observar, sobre todo en la provincia, que a poco de entrar en vigor "las reformas impositivas" el personal en cuestión se reúne, para estudiar dichas modificaciones y entenderlas con contadores de empresas privadas, a fin de conocer las nuevas obligaciones, para evitarse responsabilidades o bien para contestar correctamente al público que le pregunta.

Cabe señalar que en el ámbito tributario el personal más criticado en su actuación es el personal de auditoría fiscal y el personal de aduanas. Como causas que contribuyen a que no siempre se sienta que se cuenta con el apoyo del personal administrativo y que éste se constriña a cumplir con el trabajo que se le encomienda, tenemos:

a) **Los bajos sueldos.** Para el caso de nuestro país esto no es del todo cierto, ya que dentro de los mejores sueldos con los que cuenta el Gobierno Federal están los otorgados al personal que compone a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

b) **Nulos incentivos.** El personal no experimenta atención alguna por parte de los altos funcionarios, de ahí que no se considere obligado a rendir más allá de lo que es su trabajo ordinario.

Ciertamente es imposible para los altos funcionarios el atender a todos y cada uno de los empleados que constituyen a la dependencia, pero bien podrían hacerse presentes a través de incentivos o de estímulos que premiaran la dedicación y la superación demostradas en el trabajo.

c) **Los cambios de administración.** El cambio de administración, originado por sustitución del titular de la dependencia hacendaria, es esperado con temor y esperanza por el personal administrativo. Temor, por cuanto que ello traerá consigo nuevos funcionarios que seguramente introducirán cambios administrativos, y esperanza, porque quizás los nuevos elementos reconocerán la capacidad que se estima se tiene ante los problemas administrativos.

Es un grave error el destinar de inmediato al nuevo personal a las labores para las que fue empleado o contratado, pues llega sin entender el significado de la

terminología que se emplea, o ignorando aspectos importantes que pueden influir en perjuicio de la hacienda pública. Todo nuevo personal, sin importar qué labor administrativa vaya a desempeñar, debe ser capacitado a fin de que realice en la mejor forma sus labores ya que si a la falta de preparación previa para el desempeño de las labores a desarrollar agregamos el que en ocasiones se nombran como funcionarios a personas que carecen de los conocimientos mínimos de la materia, no podremos hablar de un personal eficiente.

Ninguna otra rama del derecho está en tan continuos avances como la fiscal y los aspectos administrativos de esta materia, por lo que es muy importante que el fisco mantenga a su personal, administrativo y profesional, al tanto de lo último que hay en la esfera de trabajo de cada uno.

Hay gobiernos que, percatados de la necesidad de preparar al nuevo personal para el desempeño de las labores que van a realizar, tienen localizados, en diversos puntos de sus países, centros de capacitación a los que deberá acudir durante determinado número de semanas, según el trabajo a desempeñar. Sólo así llegan con conocimiento del alcance y las condiciones de su trabajo.

El personal hacendario debe ver el desempeño de su labor como el equivalente a una carrera administrativa, y si a pesar de ello se retira por ofrecerle el sector privado mejores emolumentos o condiciones de trabajo, gracias esencialmente a los conocimientos que el fisco les ha dado, ello es a su vez benéfico por cuanto que ese personal ayudará a que el contribuyente se supere, y ésto a que el erario avance también.

Los conocimientos que día a día adquiere tanto el personal administrativo como el técnico tienen gran valor para el fisco, por lo que éste debe buscar la forma de interesar al nuevo personal y de conservar al que tiene. Para tales efectos, las Haciendas de países avanzados en este ámbito han adoptado:

a) Programas de reclutamiento que explican las oportunidades que se les ofrecen a los candidatos. Generalmente se acude a las universidades pocos meses antes de que concluya el año escolar, con el objeto de examinar y seleccionar a los que terminan sus estudios profesionales y que se han interesado en la carrera que en el sector público se ofrece.

b) Permanentes oportunidades de promoción. El personal debe sentir que está en posibilidades de experimentar una promoción no solo por antigüedad o turno. La administración debe actuar en estos casos con verdadera imparcialidad y equidad.

c) Programas de capacitación permanente para todo el personal. Buscar que tanto el personal administrativo como el técnico estén al día en las novedades de la actividad o trabajo que desempeñen.

d) Edición de boletines de información administrativa y técnica. Estas ediciones deben estar ciertas de que el material que contienen es de interés general para todos aquellos que desempeñan labores semejantes o iguales.

e) Estimular la integridad del personal. El fisco norteamericano se jacta de que por cada tres mil empleados que les prestan servicios se "desvía" uno en promedio.¹⁰⁶

La existencia de un personal capacitado en todos los niveles y elevada integridad es, indudable que se traduce en grandes beneficios para la política fiscal que se ha trazado.

Hay que recordar que la prioridad número uno de toda entidad gubernamental que tiene a su cargo vigilar el cumplimiento de la ley es la de asegurarse de que su personal cumple con ella. La corrupción destruye la moral de un servicio, evitando que éste funcione correctamente, y erosiona el apoyo de la comunidad, a la que en esencia se roba.

Para establecer y mantener la integridad en cualquier servicio público, deben reconocerse tres puntos fundamentales:

1.- El personal, el Gobierno y la comunidad tienen que aceptar la existencia de la corrupción, y que ésta plantea un problema. Sin esta aceptación, no existe base para la acción.

2.- A menos que los empleados públicos reciban salarios que les permitan llevar un razonable nivel de vida, hay pocas esperanzas de establecer y mantener la integridad. Las tentaciones existen y la gente puede ser susceptible a la corrupción, si los salarios no son suficientes para el mantenimiento, dado el caso, de sus familias.

3.- El tratar de combatir la corrupción localizando y eliminando las oportunidades de corrupción del personal es una táctica peligrosa, porque lleva implícita la aceptación de que en donde existían dichas oportunidades, el personal hacia provecho de ellas. La lucha en contra de la corrupción es un esfuerzo de equipo, que requiere la cooperación y confianza entre la dirección y el personal. Consecuentemente es preferible, si bien nada sencillo, que los administradores adopten la actitud de que su obligación no es la de obstaculizar a que el personal participe en la corrupción, sino al de hacer más difícil que otros traten de corromper al personal.

¹⁰⁶.- Apuntes de la materia de Derecho Aduanero, impartida por el Dr. José Barrera Ríos.

Está claro que la corrupción es cada vez más aguda para los gobiernos y las comunidades, y que a menos que las administraciones de aduanas se decidan a atacar el problema seriamente, confrontarán soluciones radicales que les serán impuestas.

El funcionario aduanero corrupto requiere de un ambiente represivo y complejo para vender su complicidad: el despacho acelerado es la única alternativa aceptable, frente a la crónica demora.

Podemos hablar de dos tipos de corrupción, la sistemática y la aguda; la primera de ellas surge cuando la administración paga a los funcionarios de aduanas insuficientemente, sabedora de que el salario estará complementado por pagos que, por debajo del agua, les harán los importadores, o los pone en situaciones en que pueden ser tentados, y nada hace para evitar la corrupción resultante.

La corrupción aguda es mucho más seria, y exige medidas más radicales. Esta se da entre los importadores u otras personas, y uno o más empleados de las aduanas, con el propósito de evadir obligaciones, por medio de la sub-valoración, declaraciones falsas acerca de las mercancías, o no manifestando mercancías que son después trasladadas a las bodegas del importador, sin inspección o verificación alguna. Consideramos que los fraudes de esta naturaleza pueden ser atacados con:

- La imposición de penas severas a los funcionarios sorprendidos en actos de corrupción, a quienes se prohibirá el desempeño de cualquier otro cargo público;

- La contratación de los servicios de nuevos profesionales de indiscutible integridad, brindándoles sueldos atractivos, así como otros beneficios;

- El ofrecimiento al personal de las aduanas de incentivos para que denuncien actos de corrupción: aun cuando habría que establecer ciertos mecanismos para evitar el exceso de celo;

- La oferta al público en general de incentivos por denunciar actos de corrupción en las aduanas y, más importante todavía, tomar una acción decidida, en respuesta a la información recibida. La cooperación de los agentes aduanales es esencial para alcanzar esta meta.

4.2.2. LA POLICIA FISCAL FEDERAL.

Por Acuerdo del 26 de noviembre de 1990, que establece "el Manual de Organización de la Policía Fiscal Federal, que delega facultades en los servidores públicos que la integran", publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 31

de diciembre de 1990, se establecen las funciones y actuaciones de la Policía Fiscal Federal, las cuales entraron en vigor el 1o. de diciembre de 1991, desapareciendo de esta forma el entonces Resguardo Aduanal Mexicano (R.A.M.)

ESTRUCTURA INTERNA.- Según Acuerdo Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1990, se encuentra estructurada de la siguiente manera:

- 1.- Dirección de la Policía Fiscal Federal.
- 2.- Subdirección de Vigilancia Aduanera.
- 3.- Subdirector de Prevención de Delitos Federales.
- 4.- Departamento de Vigilancia.
- 5.- Departamento de Prevención de Delitos Federales.
- 6.- Comandantes de la Policía Fiscal Federal.
- 7.- Agentes de la Policía Fiscal Federal.

Tenemos entendido que debido a las constantes necesidades sociales de orden y seguridad pública, encaminadas entre otras cosas a combatir el contrabando y el narcotráfico, así como participar en los programas de seguridad social, se ha pensado en crear una nueva estructura orgánica, modernizando a la Policía Fiscal Federal: ésta iniciativa, que se encuentra en proceso y sujeta a aprobación, es la siguiente:

DIRECCION DE LA POLICIA FISCAL FEDERAL

I.- ESTADO MAYOR (SUBDIRECCION DE VIGILANCIA ADUANERA)

- Sección Primera (Personal)
- Sección Segunda (Información)
- Sección Tercera (Operación)
- Sección Cuarta (Logística)

II.- SUBDIRECCION DE PREVENCION DE DELITOS FISCALES.

- Departamento de Planeación.
- Departamento de Evaluación
- Departamento Jurídico

III.- SUBDIRECCION DE ASUNTOS INTERNOS.

- Departamento de Aduanas Fronterizas.
- Departamento de Aduanas Marítimas.
- Departamento de Aduanas Interiores y Aeropuertos.
- Departamento de Toxicología.

IV.- SUBDIRECCION DE INFORMATICA Y SISTEMAS.

- Departamento de Programación.
- Departamento de Operación y Producción.

COMANDANCIAS DE OPERACIONES FISCALES

Centros Tácticos de Operaciones Fiscales.

Su actuación se encuentra regida por:

- El oficio - circular por el que se comunica la creación de la Policía Fiscal Federal (Diario Oficial 15 de febrero de 1957);
- El acuerdo que establece la creación de la Policía Fiscal Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1990;
- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos - Artículo 89, fracción primera;
- La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal - Artículo 31, fracción quinta;
- El Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- La Legislación Aduanera;
- El Código Fiscal de la Federación.

La competencia de la Policía Fiscal Federal se concreta en:

a) Llevar a cabo la prevención de delitos fiscales, apoyar a la autoridad fiscal competente en la ejecución de sus facultades de inspección, supervisión y vigilancia, y realizar la vigilancia aduanera;

b) Proponer, para aprobación superior, los programas, métodos, sistemas de operación y procedimientos a que sus integrantes deban sujetarse en las materias a que se refiere el párrafo anterior y realizar sus actividades de conformidad con la política de revisión que determine la Administración General de Auditoría Fiscal Federal;

c) Poner en conocimiento de la administración local, dentro de cuya circunscripción se encuentre el lugar de los hechos, en los casos de secuestro de mercancías de comercio exterior o de sus medios de transporte, los resultados de sus actuaciones para que ante dicha autoridad aduanera se tramite y resuelva el procedimiento administrativo en materia aduanera, así como poner las mercancías y medios de transporte a disposición de la aduana que corresponda para que realice su control y custodia, en su caso;

d) Cumplir estrictamente con las disposiciones legales que regulan la correcta actuación de la corporación y de sus miembros como personal de confianza de la Secretaría, incluidos los requisitos y condiciones para su ingreso y promoción, la disciplina a que se encuentran sujetos, los estímulos, correctivos y sanciones aplicables, así como la designación de funciones por razones de edad, incapacidad física u otras, y los casos de separación;

e) Aplicar la legislación aduanera y las convenciones internacionales para la devolución de los vehículos o aeronaves extranjeros materia de robo o de disposición ilícita, mediante la realización de los actos de vigilancia, verificación en tránsito y revisión física en los recintos fiscales; proceder a la detención y secuestro de dichos vehículos o aeronaves, y notificar al interesado el inicio del procedimiento administrativo en materia aduanera, señalándole la administración local dentro de cuya circunscripción territorial se encuentre el lugar de los hechos y remitir las actuaciones a la referida administración para que tramite y resuelva dicho procedimiento, así como poner los vehículos a disposición de la aduana que corresponda para que realice su control y custodia.

Como podemos observar, las funciones de la Dirección de la Policía Fiscal Federal no se realizan en forma autónoma, sino que obedecen a un control central general, estando privada de la facultad de decisión; esto significa que normalmente todo el quehacer de este organismo está ya previsto en las leyes, reglamentos e instructivos de la materia, por lo que podemos afirmar que es sólo ejecutora de la política aduanera.

Dentro de los operativos especiales que realiza está el de ejecutar y supervisar los operativos que a su vez realiza la dirección en materia de vigilancia aduanera, evaluar los aspectos normativos y operativos de ésta, que son desarrollados por los elementos de la Policía Fiscal Federal, en coordinación con la Subdirección de Prevención de Delitos Fiscales; así mismo, lleva a cabo operativos con apoyo de la Administración General de Auditoría Fiscal, la administración local, la Procuraduría Fiscal de la Federación y la Procuraduría General de la República.

- Realiza la vigilancia en brechas y carreteras para la detección de todo tipo de mercancías de comercio exterior, así como la detención, y el embargo precautorio de las mismas y de los vehículos de transporte.

- Efectúa la verificación de documentación de vehículos de procedencia extranjera, apoyando a las administraciones fiscales federales.

- Lleva a cabo operaciones especiales en la Cd. de México, en apoyo a la Administración General de Auditoría Fiscal Federal, así como también antidrogas, operaciones para la recuperación de piezas valiosas de museos y joyas arqueológicas. Como otra operación especial, se considera implementar un programa continuo de prevención y detección de drogas, en el personal de la corporación; para ello, se estableció un protocolo técnico de análisis para la detección de drogas, y se mantiene al personal adscrito al departamento actualizado en técnicas de monitoreo y detección de éstas.

- Establece, en coordinación con el Departamento de Programación del Subdirector de Informática y Sistemas, las codificaciones secretas y el archivo magnético de los exámenes que se practiquen al personal de la corporación por el uso de drogas.

4.3. DESARROLLO DEL DESPACHO ADUANERO.

Al hablar del despacho aduanero, podemos hacer alusión a los diversos tipos de despacho que existen, entre los que tenemos: Despacho de mercancías a pasajeros; a pequeñas importaciones; despacho aduanero en aduana fronteriza; en aduanas interiores y marítimas; a la importación en tráfico aéreo, a la exportación; para pasajeros provenientes por autobús, ferrocarril, automóvil, etc.,

Los trámites relacionados con el despacho de las mercancías diferentes a las franquicias, deberán ser tramitados por los agentes aduanales en su carácter de consignatarios o mandatarios de un determinado importador o exportador, o bien por los apoderados aduanales del mismo (estos trámites serán estudiados en el desarrollo de este tema).

En importaciones y exportaciones que efectúen los pasajeros (franquicias), cuyo valor no exceda del que establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través de reglas de carácter general, no será necesario utilizar los servicios de agente o apoderado aduanal.

El despacho de las mercancías, tratándose de pasajeros, se inicia con la declaración del propio pasajero en la que declara si trae consigo mercancías distintas de su equipaje. Una vez presentada la declaración y efectuado el pago de

las contribuciones, así como de las cuotas compensatorias en su caso, los pasajeros podrán optar por lo siguiente:

I.- Solicitar que la autoridad aduanera practique reconocimiento de las mercancías.

II.- Activar el mecanismo de selección aleatoria que determina si el reconocimiento a que se refiere la fracción anterior debe practicarse.

Por otra parte, la Ley Aduanera en su Capítulo Tercero, artículos del 35 al 49, establece el despacho de las mercancías (diferente al de pasajeros o franquicia), y de la interpretación de estos artículos concluimos lo siguiente:

El despacho de las mercancías se inicia con la presentación ante la aduana del pedimento de importación o exportación respectivamente, el cual contendrá los datos referentes al régimen aduanero al que se pretendan destinar las mercancías y los necesarios para la determinación y pago de los impuestos al comercio exterior y de las cuotas compensatorias.

- En los casos de las mercancías sujetas al requisito de permiso de importación o exportación, el pedimento también deberá incluir la firma electrónica que demuestre el descargo total o parcial del permiso citado.

- Al pedimento se le deberá anexar:

I.- En importación:

- a) La factura comercial.
- b) El conocimiento de embarque en tráfico marítimo o guía en tráfico aéreo, ambos revalidados por la empresa portadora;
- c) Los documentos que comprueben el cumplimiento de los requisitos en materia de regulaciones y restricciones no arancelarias;
- d) El documento con base en el cual se determine la procedencia y el origen de las mercancías.
- e) El documento en el que conste la garantía que determine la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante reglas de carácter general, cuando el valor declarado sea inferior al precio estimado que establezca dicha dependencia.
- f) El certificado de peso o volumen expedido por la empresa certificada, tratándose del despacho de mercancías a granel en aduanas de tráfico marítimo.

II.- En exportación:

a) La factura o en su caso cualquier documento que exprese el valor comercial de las mercancías, y

b) Los documentos que comprueben el cumplimiento de los requisitos en materia de regulaciones y restricciones no arancelarias.

No es exigible la presentación de facturas comerciales para los casos de las importaciones y exportaciones efectuadas por:

a) Embajadas, consulados o miembros del personal diplomático y consular extranjero (funcionarios y empleados).

b) Las relativas a energía eléctrica, petróleo crudo, gas natural y sus derivados, cuando se hagan por tubería o cables.

c) Cuando se trate de menajes de casa.

Para el caso de reexpediciones se deberá presentar ante la aduana el pedimento de rectificación correspondiente, el cual deberá contener los datos exigidos en el pedimento de importación además de llevar impreso el código de barras o cualquier otro medio de control, con las características que establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante reglas de carácter general. A dicho pedimento le deberá acompañar:

I.- Copia del pedimento mediante el cual se efectuó la importación a la franja o región fronteriza; cuando sea persona distinta del importador, deberá presentar la factura correspondiente.

II.- Los documentos que comprueben el cumplimiento de las obligaciones en materia de regulaciones y restricciones no arancelarias, aplicables al resto del territorio nacional, de conformidad con las disposiciones sobre la materia. En los casos en los que el documento original obre en poder de las autoridades aduaneras, con la que bastará con la presentación de una copia.

Si el agente o el apoderado aduanal al formular el pedimento ignora las características de las mercancías en depósito ante la aduana, podrá examinarlas para ese efecto.

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 determina si debe practicarse el reconocimiento aduanero de las mismas. En caso afirmativo, la autoridad aduanera lo efectuará ante quien presente las mercancías en el recinto fiscal. Si no debe practicarse, se le entregarán dichas mercancías de inmediato.

Las autoridades aduaneras únicamente practicarán la revisión documental y verificarán la exactitud de los datos asentados en los documentos antes de que la mercancía haya salido del recinto fiscal, en los casos en los que el mecanismo de selección aleatoria determine que debe practicarse el reconocimiento aduanero de esta.

Cuando se lleve a cabo el reconocimiento, quien haya presentado las mercancías deberá activar nuevamente un mecanismo de selección aleatoria que determinará si dichas mercancías estarán sujetas a un segundo reconocimiento.

El reconocimiento aduanero y el segundo reconocimiento, consisten en el examen de las mercancías de importación o de exportación, así como de sus muestras, para allegarse elementos que ayuden a precisar la veracidad de lo declarado, respecto de los siguientes conceptos:

I.- Las unidades de medida señaladas en las tarifas de las leyes de los impuestos generales de importación o exportación, así como el número de piezas, volumen y otros datos que permitan cuantificar la mercancía.

II.- La descripción, naturaleza, estado, origen y demás características de las mercancías, y

III.- Los datos que permitan la identificación de las mercancías, en su caso.

Cuando las autoridades aduaneras, con motivo de la revisión de los documentos presentados para el despacho de las mercancías, del reconocimiento aduanero o del segundo reconocimiento, tengan conocimiento de cualquier irregularidad, la misma se hará constar en acta circunstanciada que para el efecto se levante. El acta mencionada deberá contener los hechos u omisiones observadas, además de asentar las irregularidades que se observen del dictamen aduanero, que será obligatorio en todos los casos en los que se efectúe el segundo reconocimiento, y que se elaborará por el dictaminador aduanero que para tal efecto autorice la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En los casos en que con motivo del reconocimiento aduanero de las mercancías se detecten irregularidades, los agentes o apoderados aduanales podrán solicitar sea practicado el segundo reconocimiento de las mercancías.

4.3.1. LAS VARIACIONES DEL DESPACHO.

Si bien el despacho aduanero es uno sólo, lo cierto es que también, según el tipo de aduana y el tipo de importaciones que se realicen, varía el desarrollo del despacho; es por ello que consideramos conveniente hacer mención de estas variaciones.

A) DESPACHO ADUANERO.- PEQUEÑAS IMPORTACIONES PARA PASAJEROS PROVENIENTES POR VIA AEREA. (CRUCES FRONTERIZOS)

A un pasajero proveniente del extranjero en transporte aéreo de paso por la franja fronteriza, se les despacharán las mercancías distintas a su equipaje en franquicias en el momento de arribar a primer aeropuerto nacional. La línea aérea procederá a etiquetar las mercancías y el equipaje, y entregara al pasajero su declaración aduanal; éste la llenará, y en su caso efectuará el pago de las contribuciones correspondientes; una vez realizado esto se dirigirá al mecanismo aleatorio, activándolo y esperando su resultado.

B) DESPACHO ADUANERO.- PEQUEÑAS IMPORTACIONES PARA PASAJEROS PROVENIENTES POR VIA TERRESTRE. (CRUCES FRONTERIZOS)

En este punto hablaremos exclusivamente de las pequeñas importaciones que se realiza por los puntos autorizados para entrada de personas y vehículos de pasajeros en los puntos fronterizos del norte y sur del país, siempre que el valor normal de las mercancías a importar o a exportar por todos los ocupantes no exceda del que para tales efectos establezca el Reglamento de la Ley Aduanera.

Cuando las mercancías importadas en franquicia estén sujetas a regulaciones o restricciones no arancelarias, no será necesario utilizar los servicios de agente o apoderado aduanal en los casos que señale la SHCP mediante reglas.

(Exepción) Las importaciones que excedan de la cantidad que señale el Reglamento de la Ley Aduanera o aquellas en que se utilicen vehículos con capacidad de carga mayor a una tonelada, salvo que se trate de vehículos del tipo "Suburban", "Van", "Pick Up", no podrán realizarse en los términos de lo previsto

en este punto, debiéndose introducir el vehículo que transporte la mercancía por el Puente Internacional o cruce fronterizo destinado para los vehículos de carga que realizan operaciones de comercio exterior.

El administrador de la aduana colocará en lugares visibles de los cruces fronterizos, a la entrada del territorio nacional, los carteles de orientación a los usuarios que tienen por objeto informarlos sobre su obligación de declarar las mercancías que excedan a las que integran las franquicias, así como indicarles el sitio en que deben detenerse para hacer el pago de impuestos en caso de que porten mercancía gravada. Los cartelones mencionados se colocarán en los puntos idóneos, en cantidad suficiente para garantizar que los usuarios conozcan con oportunidad su obligación de rendir la declaración aduanal.

Adicionalmente, el administrador de la aduana tomará las medidas necesarias para que un carril de circulación del puente o vialidad que dé acceso a territorio nacional aparezca claramente identificado con señalamientos color rojo, que indicarán que dicho carril será utilizado por quienes portan mercancías por las que debe pagarse impuestos. Dicho carril, identificado con el color rojo, dará acceso directo al área en la que deberán realizarse los trámites. El resto de los carriles de circulación podrán ser utilizados por los conductores de los vehículos que no portan mercancías por las que deben pagarse contribuciones.

El administrador de la aduana tomará las medidas necesarias para que se disponga de los siguientes recursos indispensables para la operación:

a) Deberá contarse con un área destinada a que los usuarios estacionen sus vehículos mientras realizan los trámites de la importación. Dicha área deberá localizarse en las inmediaciones del cruce fronterizo y será de fácil acceso para los usuarios. Esta área también podrá utilizarse para documentar la importación temporal de los vehículos de visitantes, visitantes locales y distinguidos, turistas, estudiantes e inmigrantes rentistas, así como de mexicanos residentes en el extranjero, en los términos de lo dispuesto en el artículo 106 de la Ley Aduanera.

b) En el área a que se refiere el inciso anterior serán colocados cartelones visibles de orientación al usuario para facilitarle los trámites de pago de contribución por la pequeña importación de mercancías. En los cartelones se orientará al usuario de los casos en que puede optar por utilizar la "Declaración de Aduana" para hacer el pago de las contribuciones por la importación de las mercancías que excedan a la franquicia de pasajero.

c) Deberá ponerse a disposición de los usuarios, en cantidad suficiente, la forma oficial denominada "Declaración de Aduana", para que puedan utilizarla quienes tengan derecho a ello y opten por no utilizar los servicios del agente aduanal. Dichas formas se pondrán a alcance de los usuarios en los puntos que el administrador de la aduana estime más adecuados dentro del área a que se refiere el

inciso *a*), y se colocarán cartelones visibles indicando la disponibilidad de las formas.

d) Deberán colocarse los "Módulos de Agentes Aduanales para atención de pequeñas operaciones de comercio exterior" en el punto que el administrador de la aduana considere más adecuado, contigüo o dentro del área a que se refiere el inciso *a*).

e) Deberá colocarse por lo menos una caja bancaria para recibir el pago de contribuciones, contigüa a los módulos mencionados en el inciso anterior. La colocación de la caja bancaria mencionada no será necesaria cuando el área a que se refiere el inciso *a*) se encuentre próximo a los módulos bancarios de la aduana. En todo caso, deberá instalarse precisamente junto a la caja bancaria mencionada el mecanismo de selección aleatoria a que se someterán todas las operaciones que promuevan quienes opten por realizar el pago de contribuciones. Dicho mecanismo de selección aleatoria se activará inmediatamente después de recibido el pago de las contribuciones.

f) Deberá contarse en cada cruce fronterizo con un semáforo fiscal por cada carril de circulación para entrada a territorio nacional. Dichos semáforos se utilizarán para seleccionar en forma aleatoria los vehículos que deben someterse a reconocimiento aduanero cuando el conductor opte por no ingresar al área que se refiere el inciso *a*).

Cuando el administrador de la aduana o el subadministrador general se encuentren presentes, podrán ordenar la práctica del reconocimiento aduanero a los vehículos que se encuentren ostensiblemente sobrecargados. La facultad a que se refiere este párrafo en ningún caso podrá ejercerse por otros servidores públicos de cualquier nivel ni será delegable a los mismos.

g) El administrador de la aduana instalará los puntos de control donde se coloquen los semáforos fiscales a que se refiere el inciso *f*) lo más cercanos posible al cruce fronterizo, y siempre que a dichos puntos concurren exclusivamente los vehículos que hubieran optado por no ingresar al área a que se refiere el inciso *a*), es decir, los vehículos cuyos conductores hayan asumido que no portan mercancías por las que deban pagarse contribuciones.

El conductor del vehículo con capacidad de carga hasta de una tonelada, incluidos el tipo "Suburban", "Van" y "Pick Up", al acercarse al lugar en que se encuentren los cartelones de orientación al usuario, procederá de conformidad con lo siguiente:

1) Si conduce en el vehículo mercancías cuyo valor no excede de las que tiene derecho a importar cada uno de los ocupantes del vehículo sin el pago de contribuciones, por ser aplicable alguna de las franquicias, el conductor utilizará

cualquiera de los carriles distintos del identificado con color rojo, y continuará hasta el lugar donde se encuentran los puntos de control con los semáforos fiscales mencionados en el inciso f).

Al arribar a dicho punto, el conductor activará el mecanismo de selección aleatoria (semáforo fiscal). En caso de que el resultado sea "luz roja", el personal colocará en el parabrisas del vehículo la calcomanía foliada color rojo que indique que el vehículo se someterá a revisión, e indicará al conductor en dónde debe detenerse para que le sea practicado el reconocimiento aduanero. Los conductores de los vehículos a que se refiere este punto no podrán hacer declaración alguna de carácter aduanal una vez que han sido seleccionados para la práctica del reconocimiento, toda vez que optaron por utilizar los carriles para vehículos que no portan mercancía gravada.

2) Si conduce en el vehículo mercancía con valor de la que adicionalmente tiene derecho a importar en franquicia cada uno de los ocupantes del vehículo, el conductor utilizará el carril identificado con color rojo, y deberá desviarse hacia el "Área de Servicios Aduanales", y una vez estacionado el vehículo, el o los ocupantes deberán cumplir lo siguiente:

a) Si se trata de un "pasajero internacional" cuyo domicilio se encuentre fuera de la franja o región fronteriza, o bien si se trata de un pasajero internacional residente en el extranjero, el interesado podrá optar por formular la "Declaración de Aduana" o por acudir al módulo de agentes aduanales de turno, para tramitar la importación utilizando pedimento (en la calidad de pasajero internacional, el domicilio respectivo se acreditará con el pasaporte y con la licencia de manejo respectiva). Si opta por utilizar la "Declaración de Aduana", deberá formular dicho documento y acudir al módulo de agentes aduanales en turno, con el único objeto de que se elabore el recibo de pago respectivo. Dicho recibo de pago estará foliado con el número de la patente del agente aduanal, en cuatro dígitos y el número consecutivo de recibo expedido por el agente aduanal, separando ambos campos por un guión.

b) En los casos en que se utilice agente aduanal para tramitar la importación mediante el pedimento respectivo, la mercancía declarada no se clasificará arancelariamente, sino que la clasificación se sustituirá por una clave. Tratándose de "residente en franja fronteriza", el interesado invariablemente acudirá al módulo de agentes aduanales en turno con el objeto de tramitar la importación utilizando pedimento.

Una vez elaborado el pedimento de importación, el interesado o el personal de la agencia aduanal se presentará ante la caja bancaria. El personal de la caja bancaria recibirá el entero, imprimirá el importe del pago en el recibo o en el pedimento, según se trate, y devolverá al interesado exclusivamente la copia destinada al agente aduanal y la destinada al importador.

Cuando el pago se realice mediante recibo, la impresión del sello de la caja deberá aparecer también en la "Declaración de Aduana", utilizando para ello papel carbón, y le será devuelto al interesado la declaración mencionada.

Se procederá en el acto a someter a la selección aleatoria el pedimento o la "Declaración de Aduana", según se trate, para lo cual se activará el mecanismo aludido y se imprimirá en el pedimento o declaración mencionadas el resultado respectivo. Si resulta "desaduanamiento libre", el interesado podrá obtener la documentación aduanal y continuar hacia su destino; si resulta "reconocimiento aduanero", se entregará la documentación al personal oficial encargado de practicarlo, para que de inmediato practique la revisión.

El agente aduanal o su personal autorizado entregarán al interesado exclusivamente la copia del recibo o la del pedimento destinada al "importador", con el sello que acredite que las contribuciones han sido pagadas. También se le entregará la "Declaración de Aduana" en original.

Si la Aduana de que se trate no cuenta con el mecanismo de selección aleatoria, se procederá como se indica a continuación:

Una vez que el interesado cuente con la "Declaración de Aduanas" y el recibo correspondiente, o con el pedimento, en los que aparezca la constancia del pago de las contribuciones, podrá abordar nuevamente su vehículo para dirigirse al lugar donde se encuentre el punto de control con los semáforos fiscales.

Al arribar al punto de control, el conductor del vehículo deberá detenerse y entregará al personal oficial comisionado el original de la "Declaración de Aduana" y la copia del recibo de pago correspondiente, o bien le entregará la copia del pedimento pagado destinada al importador, según el caso.

El personal oficial imprimirá de inmediato el sello con la leyenda "IMPORTADO" en el documento recibido. A continuación, el conductor del vehículo activará el semáforo fiscal, y si el resultado es "luz roja", el conductor recibirá la indicación de pasar al área de reconocimiento aduanero. Si el resultado es "luz verde" el personal oficial devolverá al conductor los documentos recibidos y éste podrá continuar hacia su destino.

C) DESPACHO ADUANERO EN ADUANA FRONTERIZA.

El procedimiento se desarrolla en las siguientes fases:

- En primer término el agente aduanal elabora la documentación necesaria para que la mercancía entre al país. Esta mercancía se almacenará dentro del

recinto fiscal mientras que se presenta la documentación en la caja y se paga el impuesto correspondiente.

Una vez cumplido lo anterior, se presentará al módulo de selección aleatoria, donde se constatará que la documentación esté correcta y completa, determinándose si se continúa o no con el procedimiento. Si se continúa con el proceso, se determinará de acuerdo al resultado de la selección aleatoria si la mercancía es sujeta a reconocimiento aduanero, lo cual implica la intervención de personal especializado de la aduana para verificar que todas las características de la mercancía coincidan con las declaradas en la documentación presentada, o si tiene desaduanamiento libre, lo cual consiste en dejar la mercancía a inmediata disposición del interesado sin revisión alguna.

Cuando la aduana fronteriza no tenga ubicado el módulo de selección aleatoria en el cruce fronterizo, los vehículos que transporten mercancías deberán, en primer término, pagar los impuestos al comercio exterior correspondientes para poder cruzar la garita de entrada situada en el punto fronterizo; siguiendo la ruta fiscal establecida se dirigirán a la aduana respectiva que sí tiene módulo de selección; el procedimiento continúa a partir de aquí con las mismas fases del que se realiza en la aduana fronteriza que sí tiene módulo en el cruce fronterizo.

D) DESPACHO ADUANERO EN ADUANAS INTERIORES Y MARITIMAS.

Es conveniente que diferenciamos las etapas que desarrolla el despacho en aduana interior y el que se lleva a cabo en aduana marítima.

Para despacho en aduana interior, el agente o apoderado aduanal podrá optar porque la mercancía proveniente del tránsito se destine a depósito ante la aduana o pase de inmediato a la activación del mecanismo de selección aleatoria; si opta por lo primero, el propio agente aduanal podrá practicar el reconocimiento; si opta por lo segundo, procederá a pasar de inmediato a pagar los impuestos al comercio exterior y a pasar al módulo de selección.

Ahora bien, si la mercancía es introducida al país por aduana marítima, el despacho aduanero se llevará a cabo en la misma aduana marítima; aquí también se tiene la opción de destinarlas a depósito ante la aduana y realizar un reconocimiento previo, o pagar impuestos de inmediato pasando directamente al módulo de selección aleatoria.

La diferencia entre ambos casos es que en el primer caso, el de la aduana interior, la mercancía viene en tránsito y en cambio por la aduana marítima se

despacha directamente. En lo sucesivo, tanto para despacho en aduana interior como en la marítima, el procedimiento será el mismo que se describe a continuación:

Una vez elaborado el pedimento de importación y pagados los impuestos al comercio exterior, se presenta con los anexos correspondientes (permisos, autorizaciones, cumplimiento de restricciones, requisitos especiales, etc.) ante el módulo de selección aleatoria, donde se constatará que la documentación sea correcta y completa, determinándose ahí si se continúa o no el procedimiento.

Si todo fue correcto se archiva el sistema que, como lo hemos dicho, puede arrojar como resultado verde "desaduanamiento libre" o rojo "reconocimiento aduanero".

E) DESPACHO ADUANERO A LA IMPORTACION EN TRAFICO AEREO.

Para que las mercancías extranjeras, transportadas al país en aeronave, sean sujetas a despacho, es necesario realizar las siguientes fases: Una vez que la aeronave arriba al primer aeropuerto nacional, la línea aérea se responsabiliza de la descarga y transporte de las mercancías por la ruta fiscal establecida hasta los almacenes de la aduana; se acompaña esta mercancía de los manifiestos de carga y guías aéreas correspondientes, los cuales son verificados por la garita de entrada, y el almacén registra la entrada de las mercancías; el agente o apoderado aduanal, previo pago, y, en su caso, reconocimiento previo, solicita su traslado a los andenes de la aduana. Hecho el descargo de la entrada al almacén, se turnará al módulo de selección, por la ruta fiscal, con el propósito de activarlo y obtener como resultado desaduanamiento libre o reconocimiento previo.

F) DESPACHO ADUANERO A LA EXPORTACION.

El agente o apoderado aduanal, una vez que ha formulado el pedimento de exportación, acompañado de todos sus anexos, incluso los de cumplimiento de requisitos especiales y restricciones, y ha efectuado el pago de las contribuciones, pasará al módulo de selección, donde se revisará que la documentación sea la correcta y esté completa, además de verificar que la mercancía esté en el área determinada para ello; una vez hecho lo anterior se procederá a la activación del módulo y de acuerdo a su resultado de efectuará el reconocimiento, o bien la mercancía abandonará el país sin reconocimiento alguno. La variante que existe dentro de este procedimiento es que el despacho para la exportación de mercancías podrá realizarse en la aduana o a domicilio, el que se inicia con el escrito presentado por el agente aduanal y continúa en la fase de entrega para revisión documental en el módulo aleatorio.

Para el caso de la industria maquiladora de exportación, el agente aduanal tendrá la opción de presentar un pedimento consolidado (formato aprobado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que agrupa las importaciones temporales que realiza la industria maquiladora de exportación por un periodo semanal), o un pedimento normal (formato aprobado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, conteniendo los datos referentes al régimen aduanero al que se pretendan destinar, y los datos necesarios para la determinación y pago de impuestos al comercio exterior); si opta por el primero, deberá exhibir ante la aduana las facturas correspondientes con los requisitos exigibles de cargo. Posteriormente, en ambos casos, el proceso que se sigue es: presentarse ante el módulo de selección, activarlo y someterse al resultado que se obtenga.

Este procedimiento efectivamente termina con el reconocimiento o desaduanamiento: sin embargo, habría que tener en cuenta que se completa el proceso una vez que las mercancías de procedencia extranjera requeridas por la industria maquiladora, introducidas al país temporalmente, sean exportadas a su lugar de origen después de haber sufrido un proceso de transformación o elaboración, es decir, con un valor agregado incorporado de origen nacional.

G) DESPACHO ADUANERO A LA EXPORTACION PARA PASAJEROS PROVENIENTES POR AUTOBUS, FERROCARRIL, AUTOMOVIL.

Al llegar a la garita de salida, los pasajeros que transporten mercancías por las que se deba pagar contribución o requieran permisos o autorizaciones, deberán llenar la declaración aduanal, para lo cual estos pasajeros podrán optar por:

1o. Pagar el factor que se establezca conforme a la resolución miscelánea de comercio exterior.

2o. Solicitar a la autoridad que practique el reconocimiento aduanero.

En el primer caso, una vez pagadas las contribuciones y recibido el comprobante de pago, accionarán el mecanismo de selección aleatoria, y se sujetarán al procedimiento aplicable según sea el resultado.

Para los pasajeros provenientes del extranjero por automóvil o vehículo terrestre de servicio particular, al llegar a la garita de salida de la franja o región fronteriza, y si transportan mercancías extranjeras por las que tenga que pagar impuesto o éstas requieran de permiso, deberán llenar la declaración de aduana que se les proporcionará en la garita de salida.

Si opta por aplicar el factor que le sea aplicable conforme a la resolución miscelánea de comercio exterior, pagará las contribuciones respectivas, y se le entregará un recibo oficial de pago; pasará de inmediato al mecanismo de selección aleatoria.

La importación definitiva de vehículos usados a franja o región fronteriza tiene dos momentos importantes.

Un primer momento es aquel en el que el comerciante (importador) acude al módulo de la Cámara Nacional de Comercio con la documentación correspondiente para solicitar la certificación de esta dependencia; para ello revisan que el importador esté inscrito en los registros y que su documentación sea veraz.

Una vez obtenida esta certificación se pondrá en contacto con su agente aduanal, para que éste, en un segundo momento, continúe con el procedimiento ante la aduana. El agente aduanal se encargará de elaborar el pedimento y pagar en la caja de la aduana los impuestos correspondientes para que el o los automóviles puedan entrar al país a través de la garita especialmente destinada para ello.

El paso por la garita implica una revisión por parte de la autoridad competente, verificando que los vehículos que entran correspondan a lo declarado; así mismo se revisa que la documentación cuente con los requisitos establecidos. Posteriormente deberá someterse al proceso de selección aleatoria; en este caso aun y cuando el resultado sea rojo "no se efectuará el reconocimiento"

4.4. MANEJO, ALMACENAJE Y CUSTODIA DE LAS MERCANCIAS.

La institución del almacenamiento de mercancías en las aduanas, es una consecuencia de la necesidad que tiene la autoridad de reconocer las mercaderías, verificar su naturaleza y valor, establecer su peso, cuenta o medida, clasificarlas en la nomenclatura arancelaria y determinar los derechos e impuestos que le son aplicables (aforo aduanero). La entrega de las mercancías al interesado no puede efectuarse sino hasta que estén cubiertas todas las prestaciones fiscales y, en su caso, satisfechos los requisitos especiales que se exijan para la realización de las operaciones aduaneras, mientras tanto los bultos deben quedar bajo el estricto control de la aduana, lo que significa que ésta debe contar con un almacén o bodega donde permanezcan en tanto concluye el aforo. Sin embargo, suele ocurrir que aún después de practicado éste, los interesados no retiran la mercancía de la aduana por diversas causas; en este caso se considera que no se pueden estar guardando indefinidamente, y es entonces cuando el almacenamiento en puertos y fronteras se convierte en la prestación de un servicio que debe pagarse. Es principio común a todas las leyes de aduanas que éstas fijen plazos a partir de cuyo

vencimiento se comienzan a generar derechos de almacenaje y que varían de acuerdo con la naturaleza del tráfico.

La circunstancia de que el almacenamiento pueda revestir el carácter de servicio público, hace que éste sea susceptible de ser prestado por un particular, a quien el Estado puede autorizar para ello. Se habla así de diversas clases de almacenaje que podemos resumir en las siguientes:

a). Almacenaje Fiscal.- Es el que realiza directamente la autoridad aduanera, en sus propias instalaciones; consiste en la recepción, guarda, custodia y entrega de la mercancía. (art. 14 segundo párrafo)

b). Almacenaje Fiscalizado.- Es el que presta persona distinta del Fisco, a quien se autoriza a recibir, guardar, custodiar y en su oportunidad entregar la mercancía al interesado, o bien devolverla a la aduana. Tiene la característica de que la autoridad aduanera dicta las medidas de vigilancia que procedan para resguardar sus intereses. (art. 14 tercer párrafo)

c). El Depósito Fiscal.- Es aquel que presta la aduana o un concesionario, pero que sólo funciona para mercancías que ya han sido aforadas pero no cubiertos sus impuestos, de tal manera que el importador o exportador tienen la facilidad de cubrir éstos a medida que se vaya extrayendo la mercancía.

La excepción a estos principios es el caso del tráfico postal, en el cual no es la aduana sino el Servicio Postal Mexicano, quien presta el servicio de almacenaje, en razón de lo cual la mercancía que llega o sale del país por la vía postal queda bajo la responsabilidad de esta institución, interviniendo la aduana solamente para el aforo.

Aún siendo un servicio público el almacenaje, después de que ha transcurrido el plazo que la propia aduana se fija para el aforo, el almacenaje no puede prestarse indefinidamente en virtud de que el constante flujo del tráfico internacional llegaría a congestionar los puertos; dicha circunstancia ha generado la necesidad de poner un límite al almacenaje y por tanto de crear una institución típica de la materia, conocida como "abandono de mercancías". Consiste esta institución en suponer que si transcurrido un determinado plazo el interesado no desaduana la mercancía, la ha abandonado. Desde luego que si el interesado sabe con anticipación que no podrá desaduanar los objetos de la operación, cabe también el abandono expreso. Normalmente, una vez abandonada la mercancía, la aduana procede a subastarla para pagarse con el producto el importe de los derechos de almacenaje que se le adeudan. Existen leyes como la nuestra que disponen que la mercancía abandonada pase a propiedad del fisco federal.

4.5. USUARIOS LEGITIMADOS PARA ACTUAR ANTE LA ADUANA

La vastedad de la legislación aduanera, que en algunos países como el nuestro tiende a aumentar, ha hecho tan complicados los trámites ante la aduana que el ciudadano común y corriente que no ha estado nunca en contacto con una oficina de esta naturaleza, y que no ha visto nunca lo que es el arancel de aduanas, está prácticamente imposibilitado para tramitar, por sí mismo una operación aduanera. En efecto, sólo para cumplir con la obligación que las leyes de aduanas imponen al importador o exportador de formular una declaración en la que se anote el cálculo de los impuestos que deben pagarse, y las bases en que fundamentó esta declaración para que la autoridad aduanera se limite a ratificar o rectificar, el particular interesado requeriría tener un mínimo conocimiento del arancel para ser capaz de ubicar dentro de este ordenamiento la mercancía que le interesa importar o exportar. Todo ello hace que el particular necesite del consejo y la intervención directa de un experto en el trámite de operaciones, si quiere obtener el rápido y económico desaduanamiento de sus mercancías.

Aunado a ello, el servicio aduanal está interesado en que el desaduanamiento se haga con la mayor celeridad y eficacia posibles; en la práctica sería imposible que las aduanas estuviesen atendiendo a los particulares para indicarles cómo hacer sus declaraciones y cómo desarrollar la cada vez mayor cantidad de trámites a que están sujetas las operaciones. Por ello, cuando un experto interviene en la tramitación de la operación, el Fisco recibe un considerable beneficio, pues desahoga sus almacenes y hace más fluido el tráfico de mercancías.

La función del agente aduanal no es, pues, la de un simple intermediario entre el importador o exportador y la aduana, sino la de un verdadero auxiliar, tanto del fisco como del particular, en el desaduanamiento de la mercancía, tanto más indispensable cuanto más intenso sea el tráfico de mercancías y más complicada se torne la legislación.

Es de suma importancia señalar quiénes son las personas legitimadas para promover el despacho aduanero, toda vez que éstas serán las que en forma directa tengan que tratar con la autoridad aduanera; dichas personas son las siguientes:

1. agente aduanal adscrito a la aduana de que se trate.
2. Persona física o moral que promueve por conducto de apoderado aduanal.
3. Agente o apoderado aduanal que promueve el régimen de tránsito interno ante aduana distinta a la de su adscripción, o agente aduanal que promueve el régimen de tránsito internacional ante aduana distinta a la de su adscripción.

Como excepción a lo anterior, los particulares distintos del agente o apoderado aduanal podrán promover el despacho aduanero única y exclusivamente en los siguientes casos:

1. Los pasajeros provenientes de viaje internacional podrán promover personalmente el despacho de mercancías adicionales a las que integran su equipaje en los términos de lo dispuesto en los artículos 50 y 88 de la Ley Aduanera, siempre que el valor de dichas mercancías no exceda del que establezca el reglamento de la Ley Aduanera.

2. Las maquiladoras y las empresas con programa de exportación autorizado por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en los casos a que se refiere el segundo párrafo del artículo 107 de la Ley Aduanera, no requerirán pedimento ni será necesario utilizar los servicios del agente o apoderado aduanal.

3. En las importaciones y exportaciones que se realicen por vía postal, corresponde al Servicio Postal Mexicano, por conducto del agente o apoderado aduanal, determinar las contribuciones de conformidad con el artículo 82 de la Ley Aduanera.

Para actuar ante la aduana promoviendo el despacho aduanero, se debe estar legitimado; para estarlo es necesario que la Dirección General de Aduanas expida la patente de agente aduanal o la autorización de apoderado aduanal.

Una vez que se obtiene la patente o la autorización, éstas deben registrarse en la aduana ante la cual se va a actuar, ya que únicamente ante ésta podrán realizar los actos correspondientes a los diferentes despachos. Previo a la actuación en la aduana es necesario obtener el registro mencionado, el gafete de identificación, y registrar la clave confidencial de identidad o electrónica confidencial.

En la aduana correspondiente el administrador debe abrir un expediente por cada uno de los sujetos que están legitimados para actuar ante ella. Asimismo, deben cancelarse en el libro de control o en el equipo de cómputo los registros de las personas que no puedan seguir promoviendo ante la aduana que les otorgó el registro correspondiente.

Ahora bien, por agente aduanal debemos entender a la persona física que con apoyo en una patente otorgada por la autoridad hacendaria, interviene ante una aduana para despachar mercancías en cualesquiera de los regímenes aduaneros, en virtud de los servicios profesionales que presta.

En nuestro país, la primera disposición legal que reglamentó a los agentes aduanales fue la ley aduanal expedida el 18 de abril de 1928, la cual lo definía

como "las personas que en legítima representación de los dueños, remitentes o consignatarios de mercancías, gestiona habitualmente ante las oficinas aduanera, la Dirección General de Aduanas, o ante los cónsules o vicecónsules de México en el extranjero, las operaciones que autoriza la Ordenanza General de Aduanas y disposiciones relativas."

Pensamos que las funciones que realizan los agentes aduanales son de carácter profesional, basándonos en el tipo de conocimientos que deben de poseer y aplicar para estar en condiciones de realizar las etapas a que está sujeto el despacho de las mercancías: despacho que requiere de técnica, eficacia, rapidez y buena fe, en beneficio del fisco.

La Ley Aduanera vigente entiende por agente aduanal a la persona física autorizada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mediante una patente, para promover por cuenta ajena el despacho de mercancías en los diferentes regímenes aduaneros existentes. (art. 159 primer párrafo)

4.6. EL MECANISMO DE SELECCION ALEATORIA.

Los capturistas de los módulos de selección aleatoria solamente aceptarán documentación aduanal (para su trámite) de los siguientes usuarios autorizados ante la aduana:

- 1) agentes o apoderados aduanales.
- 2) Representantes.
- 3) Tramitadores.

Al recibir el pedimento, deberán verificar visualmente que éste se acompañe con los anexos correspondientes, en los términos señalados en el artículo 36 de la Ley Aduanera. Dicha verificación tendrá como único objetivo, el comprobar su presentación, sin que, en ningún caso, dicho personal pueda determinar o prejuzgar sobre la validez, autenticidad, vigencia, etc., de dichos anexos.

Asimismo, constatará la presencia física de las mercancías en el área fiscal autorizada: esto no procederá cuando se trate de despacho a domicilio, de exportación, o de importación. Revisará que los pedimentos ostenten el sello de pagado en el banco, que la fecha de pago no exceda de tres días en los términos establecidos en el artículo 81 de la Ley Aduanera, y presenten la firma autógrafa del agente o apoderado aduanal o su representante.

En el caso de las aduanas con sistema automatizado aduanero integral (S.A.A.I.) en su tercera fase, los capturistas revisarán asimismo que el pedimento tenga impresa la firma electrónica (acuse de recibido)

Una vez efectuada la revisión de los puntos mencionados en la normas anteriores, y en caso de que la aduana aún cuente con sistema CADEPA - SAAI, se procederá a la captura de lo siguiente:

- 1) Número de patente del agente o apoderado aduanal.
- 2) Número de pedimento.
- 3) Registro Federal de Contribuyentes (R.F.C.)
- 4) Cantidad de vehículos.
- 5) Tipo de régimen.
- 6) País de origen.

En las aduanas con Sistema Automatizado Aduanero Integral en su tercera fase, el capturista procederá a leer el código de barras, localizado en la copia destinada al transportista, a través del lector óptico. Si existiesen dificultades para leer el código de barras, podrá capturar manualmente los datos en el sistema, previa autorización del administrador de la aduana.

Al terminar la captura de los datos del pedimento o lectura óptica del código de barras, según sea el caso, se verificarán los datos en la pantalla contra los asentados en los documentos.

Los conceptos a verificar serán los siguientes:

- a) Número de patente del agente aduanal.
- b) Número de pedimento.
- c) Registro Federal de Contribuyentes (R.F.C.)
- d) Clave del país de origen o destino, según el caso.
- e) Tipo de régimen.

Una vez efectuado lo anterior, se procederá a activar el mecanismo de selección aleatoria. El resultado de dicha selección se certificará en el original y las

copias del pedimento, y podrá ser de dos tipos: "reconocimiento aduanero" o "desaduanamiento libre".

El mecanismo de selección aleatoria se activará por pedimento. En el supuesto de que en un mismo vehículo se transporten mercancías amparadas por varios pedimentos, se solicitará la totalidad de los documentos al presentarse el interesado ante el módulo. Si el resultado de la selección aleatoria fuera "reconocimiento aduanero" para alguno de los pedimentos, se practicará igual procedimiento al resto de los pedimentos del mismo medio de transporte, aún en el caso de que hubiera resultado con "desaduanamiento libre".

Asimismo, en el caso de que se presenten varios vehículos amparados por un solo pedimento, no se les dará trámite, salvo cuando se trate de:

- a) Operaciones efectuadas por ferrocarril.
- b) Máquinas desarmadas o líneas de producción completas.
- c) Animales vivos.
- d) Mercancía a granel de una misma especie.
- e) Láminas metálicas y alambre en rollo.

El agente o apoderado aduanal, en este supuesto, deberá presentar, además del pedimento correspondiente la parte II del mismo, denominada "Embarque Parcial de Mercancías".

El pedimento se deberá presentar en el despacho de la mercancía contenida en el primer vehículo que la transporte. En los embarques restantes, deberá presentarse en cada vehículo, debidamente requisitada la parte III del pedimento, sin la presentación de la cual no se podrá efectuar el despacho, aún cuando se presente la otra parte del pedimento.

Si el resultado de la selección aleatoria es "desaduanamiento libre", en aduanas con Sistema Automatizado Aduanero Integral en segunda o tercera fase, el capturista conservará el original del pedimento con sus anexos y devolverá el resto de las copias al interesado.

En las aduanas que operan con sistema CADEPA-SAAI, el pedimento se presentará en original y seis copias. En dicho caso, el original se conservará con los anexos, es decir, la copia destinada para el archivo de la aduana y la copia para el almacén, cuando así lo disponga la administración de la aduana. El resto de los documentos serán devueltos al interesado junto con el cono color verde.

Si el resultado de la selección aleatoria es "reconocimiento aduanero" (independientemente de que la aduana cuente con sistema SAAI o no), se anotarán en la computadora, o en caso de que el equipo respectivo no se encuentre instalado, en el libro de control de entrega de pedimentos sujetos a reconocimiento, autorizado por el administrador de la Aduana, los siguientes datos:

- 1) Número de patentes del agente o apoderado aduanal
- 2) Número de pedimento.
- 3) Fecha y hora de la selección aleatoria.
- 4) El vista aduanal designado por la máquina.
- 5) Constancia de que se entrega el original y las copias del pedimento con sus anexos.

Una vez realizado lo anterior, se entregará la totalidad de los documentos al vista aduanal designado para efectuar el reconocimiento, recabando la firma del mismo en la libreta de control antes mencionada, según sea el caso.

Por otra parte, se entregará al interesado el cono color rojo, indicándole que lo coloque en el toldo del vehículo, y se le indicará que se dirija a la zona de reconocimiento con la mercancía.

4.7. EL PRIMER¹⁰⁷ Y SEGUNDO RECONOCIMIENTO.

Antes de entrar al estudio y análisis de las técnicas de revisión por tipo de mercancías y medio de transporte, es necesario identificar las facultades de la autoridad aduanera que le han sido conferidas para practicar inspecciones y reconocimientos de mercancías, independientemente del medio en que se transporten.

De conformidad con el artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es facultad del Presidente:

Fracción I.- Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

¹⁰⁷.- Para efectos del desarrollo de este tema, se consideró conveniente hacer referencia a la terminología de "PRIMER RECONOCIMIENTO", palabra utilizada cotidianamente en el lenguaje común de las aduanas, y no así al término "RECONOCIMIENTO" utilizado en la Ley Aduanera.

En este sentido, y con fundamento en el artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde, entre otros, el despacho de los siguientes asuntos:

Fracción V.- Dirigir los servicios aduanales y de inspección y la Policía Fiscal de la Federación; y

Fracción VIII.- Practicar inspecciones y reconocimientos de existencias en almacenes, con el objeto de asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales.

Ahora bien, para el despacho de los asuntos de su competencia, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público contará con los servidores públicos y unidades administrativas centrales y regionales que señala el artículo 2 de su Reglamento Interior, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de febrero de 1992, reformado por Acuerdo del Ejecutivo Federal publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de enero de 1993.

En consecuencia, de conformidad con el artículo 59 del Reglamento Interior, competen a la Administración General de Auditoría Fiscal Federal, entre otras, las siguientes facultades:

Fracción IX.- Ordenar y practicar visitas domiciliarias, auditorías, inspecciones, vigilancia, reconocimiento aduanero derivado del mecanismo de selección aleatoria y verificaciones para comprobar el cumplimiento de las obligaciones fiscales de carácter federal: la verificación de mercancías de comercio exterior en transporte, incluso la referente a vehículos de procedencia extranjera en tránsito, así como la verificación de aeronaves y embarcaciones.

Por otra parte, en términos del artículo 72 del mismo Reglamento, compete a la Administración General de Aduanas, entre otras, las siguientes facultades:

Fracción XIII.- Ordenar y practicar la verificación de mercancías de comercio exterior en transporte, la verificación en tránsito de vehículos de procedencia extranjera, así como llevar a cabo otros actos de vigilancia para cerciorarse del cumplimiento de las disposiciones legales que regulan y gravan la entrada al territorio nacional y la salida del mismo de mercancías y medios de transporte, el despacho aduanero y los hechos o actos que deriven de éste o de dicha entrada o salida, todo ello conforme a las políticas y lineamientos que señale la Administración General de Auditoría Fiscal Federal.

Fracción XIV.- Ordenar y realizar la inspección y vigilancia permanente en el manejo, transporte y tenencia de las mercancías en los lugares y en las zonas señaladas legalmente para ello, incluyendo la vigilancia aérea.

Fracción XXVII.- Revisar los pedimentos y demás documentos presentados por los contribuyentes para importar o exportar mercancías, y determinar las contribuciones y multas de que tengan conocimiento con motivo de la revisión practicada en los términos de esta fracción.

Por último, cabe señalar que en términos de lo dispuesto en el artículo 114, apartado A, del Reglamento Interior, compete a las aduanas dentro de la circunscripción territorial que a cada una corresponda, ejercer las facultades siguientes:

Fracción I.- Aplicar los programas de actividades referentes a la legislación que regula y grava la entrada al territorio nacional y la salida del mismo de mercancías y medios de transporte, el despacho aduanero y los hechos o actos que deriven de éste o de dicha entrada o salida.

Fracción VI.- Ordenar y practicar la verificación de mercancías en transporte.

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

Fracción XVIII.- Revisar los pedimentos y demás documentos presentados por los contribuyentes para importar o exportar mercancías, y determinar las contribuciones y multas de que tengan conocimiento con motivo de la revisión practicada en los términos de esta fracción.

Una vez que se ha identificado el fundamento legal de las facultades de las autoridades competentes para llevar a cabo la revisión, y antes de entrar al estudio de la técnica de revisión por tipo de mercancías y medio de transporte, es conveniente establecer qué se entiende por revisión, la cual la podemos definir como al acto formal derivado del mecanismo de selección aleatoria mediante el cual las autoridades competentes comprueban el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes, responsables solidarios y demás obligados en materia de comercio exterior.

Ahora bien, esta revisión regula la entrada al territorio nacional y la salida del mismo de mercancías y de los medios en que se transportan o conducen, así como los hechos o actos que deriven del despacho aduanero. Dentro de la legislación vigente se contemplan los siguientes tipos de revisión:

- 1.- Reconocimiento Aduanero (artículo 144, fracción VI, Ley Aduanera).
- 2.- Verificación de mercancías en transporte (artículo 144, fracción XI, Ley Aduanera)

- 3.- Ejercicio de las facultades de comprobación (artículo 144, fracción II, Ley Aduanera)
- 4.- Documental (artículos 72, fracción XXVII, y 114 fracción XVIII, Reglamento Interior)

1. La revisión, producto del reconocimiento aduanero, consiste en el examen de las mercancías de importación o de exportación, así como de sus muestras, para allegarse de elementos que ayuden a precisar la veracidad de lo declarado, respecto de los conceptos señalados en el artículo 44, fracciones I, II y III de la Ley Aduanera vigente. Es decir, es esta revisión la que el dictaminador aduanal estará facultado para realizar.

Ahora bien, cuando el agente aduanal considere que las mercancías que presentará para su despacho son de difícil clasificación arancelaria, podrá optar por el procedimiento señalado en el artículo 47 de la Ley Aduanera (artículos 97 y 98 del Reglamento de la Ley Aduanera).

2. Verificación de mercancía en transporte.- Esta revisión se lleva a cabo para detectar mercancías extranjeras sin los documentos que acreditan su legal tenencia, transporte o manejo; omisiones del pago total o parcial de los impuestos que deban pagarse; mercancías de importación o exportación prohibida; descarga subrepticia de mercancías extranjeras de los medios de transporte, aún cuando sean de rancho o abastecimiento; tratándose de aeronaves, que aterricen en lugar no autorizado para el tráfico internacional; mercancías ocultas o que puedan pasar inadvertidas mediante artificios; etc.

Primordialmente se utiliza para detectar o presumir infracciones relacionadas con el contrabando (artículos 176 y 177 de la Ley Aduanera).

3. Ejercicio de las facultades de comprobación.- Si bien es cierto que los dos tipos de revisión mencionados con anterioridad se llevan a cabo en cumplimiento del ejercicio de las facultades de comprobación que la ley otorga a las autoridades aduaneras, también lo es que entenderemos por el ejercicio de las facultades de comprobación aquellas que se abocan exclusivamente a la práctica de visitas domiciliarias, siempre y cuando se cumpla con las formalidades que establece el Código Fiscal de la Federación (artículo 155 de la Ley Aduanera).

4. Revisión documental.- consiste en la revisión de pedimentos y demás documentos presentados por los interesados para importar o exportar mercancías, misma que permitirá a las autoridades aduaneras determinar las contribuciones y multas respectivas. Esta revisión también la efectuará el dictaminador aduanal, revisando los documentos que se deberán acompañar al pedimento y que se señalan en el artículo 36 de la Ley Aduanera.

Ahora bien, las mercancías que lleguen al país o vayan a salir de él deberán cargarse o descargarse de los vehículos que los transporten directamente en los recintos fiscales o fiscalizados.

Por otra parte, el primer reconocimiento aduanero de las mercancías se inicia con la entrega que realiza el personal del módulo de selección aleatoria de las copias del pedimento, así como de la documentación anexa, a la autoridad aduanera encargada de realizarlo.

El reconocimiento aduanero (artículo 43 de la Ley Aduanera), consiste en el examen de las mercancías de importación o de exportación, así como de sus muestras, para obtener elementos que ayuden a precisar la veracidad de lo declarado respecto a:

- La fracción arancelaria, cuotas y requisitos, así como las unidades de medida señaladas en las tarifas de las leyes de los impuestos generales de importación y exportación.

- La descripción, naturaleza, estado, origen y demás características de la mercancía.

- Los datos que permitan la identificación de las mercancías, en su caso.

La autoridad aduanera deberá llenar el documento llamado "DICTAMEN DE RECONOCIMIENTO," en donde se establecerá y determinará:

- Datos generales

- Examen de la mercancía.

- Revisión documental. Y en caso necesario se llenará un:

- Cuadro de omisiones.

Las mercancías de difícil identificación serán objeto de "muestreo", por parte de un grupo de químicos arancelarios, dependientes del laboratorio central, quienes permanentemente estarán ubicados como apoyo y en estrecha coordinación con el personal de las aduanas, cuando la correcta clasificación arancelaria de las citadas mercancías dependa de su composición cualitativa o cuantitativa, uso, proceso de obtención o sus características físicas, elaborándose un acta de toma de muestras del producto y copias de la documentación, para que se emita el dictamen correspondiente, quedando pendiente la clasificación arancelaria, autorizándose la salida de la mercancía. El muestreo de productos estériles o sensibles a la luz, se efectuará en la empresa importadora y bajo las medidas de seguridad necesarias. Si

se requiere, la respuesta del laboratorio puede ser recibida el mismo día o a más tardar al día siguiente de la toma de la muestra.

El reconocimiento aduanero no excederá de tres horas, a menos que exista una causa justificada, la cual deberá motivarse y fundamentarse.

Todos los reconocimientos aduaneros deberán ser supervisados por el administrador, subadministradores o personas que designe el propio administrador, firmando junto con el vista aduanal el pedimento y el dictamen respectivo de conformidad, en caso de no encontrarse anomalías, permitiendo la salida de las mercancías.

Cuando al momento del reconocimiento se detecten anomalías u omisiones, la autoridad aduanera procederá a elaborar un "acta de hechos", que es un documento legal en donde la autoridad aduanera informa de las presuntas irregularidades detectadas, debiendo contener:

- Lugar, fecha y hora.
- Nombres del agente aduanal y del contribuyente.
- Número de pedimento.
- Irregularidad motivada y fundamentada.
- Nombre y firma de la autoridad aduanera que la emite.

Efectuado lo anterior se permitirá en general la salida de las mercancías, ya que con el Registro Federal de Contribuyentes se tiene localizado al importador, excepto cuando:

- Sea necesario presentar permiso de autoridad competente y no se cuente con él.
- Se trate de mercancías cuyo comercio exterior se encuentre prohibido.
- Se detecten diferencias de impuestos superiores al 45 %, derivados de una inexacta clasificación arancelaria.

En todos los casos de presuntas irregularidades, el agente aduanal tiene el derecho de solicitar el estudio del caso en la "Junta Técnica Consultiva", integrada por:

- El administrador de la aduana.

- El representante de la asociación del agente aduanal de la localidad.
- El jefe de operación aduanera.
- El agente aduanal que promueva el despacho.
- El vista encargado de practicar el reconocimiento.

Las juntas técnicas consultivas tienen por objeto coadyuvar a la solución de controversias mediante el otorgamiento de una oportunidad probatoria previa.

En caso de confirmar la irregularidad, el agente aduanal podrá pagar las diferencias de impuestos y las multas correspondientes. Si éste no está de acuerdo, se continuará con el procedimiento administrativo en materia aduanera, turnando el caso a la administración fiscal más cercana al lugar de los hechos.

Cuando se presuma que existe una subvaluación de la mercancía, se elaborará el documento llamado "incidencia de valor", entregándosele las mercancías al importador si este cuenta con Registro Federal de Contribuyentes, enviándose este documento a la administración fiscal más cercana, o a la Dirección de Auditoría Fiscal para su resolución.

Por otra parte, como resultado de las modificaciones efectuadas a la Ley Aduanera del 20 de julio de 1992, se incorporó la obligación de activar por segunda ocasión el mecanismo de selección aleatoria, en caso de haberse practicado un primer reconocimiento aduanero, que determinará si las mercancías presentadas estarán sujetas a un segundo reconocimiento.

Esta obligación se establece en el artículo 43 de la Ley Aduanera, precisándose que el segundo reconocimiento consiste en el examen de las mercancías de importación o de exportación así como de sus muestras, para allegarse elementos que ayuden a precisar la veracidad de lo declarado, respecto de todos los datos que permitan la identificación de las mercancías (unidades de medida, número de piezas, volumen, descripción, naturaleza, estado, origen, etc.).

Asimismo, se señalan los datos que deberá contener el acta que se levantará con motivo de las irregularidades detectadas en el segundo reconocimiento, creándose la figura del dictamen aduanero, mismo que elaborarán las personas que para tal efecto autorice la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en los términos del artículo 16 de la Ley Aduanera. Para mayor precisión, se establecen el valor y alcance que tendrá el dictamen aduanero: los requisitos que deberán reunir los dictaminadores aduaneros, así como la responsabilidad en que incurrirán y su respectiva sanción.

Por último, se precisa que los hechos u omisiones consignados en el acta levantada con motivo del segundo reconocimiento, hacen prueba de la existencia de los mismos, determinándose sus consecuencias legales.

Todo esto se explica de la siguiente forma:

Si el resultado de la primera selección aleatoria fue "desaduanamiento libre", al arribar el medio de transporte al punto en que se encuentre instalado el mecanismo de la segunda selección aleatoria, el personal encargado de operarlo constatará dicha circunstancia mediante la lectura del código de barras de la copia del pedimento destinada al transportista, al realizar la lectura, si el sistema de cómputo confirma que el resultado de la primera selección aleatoria fue "desaduanamiento libre," se permitirá al interesado que sin mayor trámite y sin activar el mecanismo de la segunda selección aleatoria continúe hacia su destino. Sin embargo, si al realizar la lectura del código de barras se obtienen información distinta, se presumirá que existe alteración o falsificación del pedimento; tal sería el caso, por ejemplo, cuando la computadora señalara que el resultado de la primera selección aleatoria fue "reconocimiento aduanero", cuando en el pedimento aparece el sello "desaduanamiento libre", o si resulta que el pedimento en cuestión no se procesó en el primer mecanismo de selección aleatoria. En estos casos supuestos se dará aviso de inmediato al administrador de la aduana para que éste, en presencia del conductor del vehículo y las demás personas implicadas que se encuentren presentes, levante el acta correspondiente por la infracción al artículo 176 de la Ley Aduanera, y para que proceda a embargar la mercancía en los términos del artículo 151 de este mismo ordenamiento; además, se hará el aviso al agente del ministerio público federal competente y a la Administración Local Jurídica de Ingresos del presunto delito, para efectos del artículo 102 del Código Fiscal de la Federación.

Si, en cambio, el resultado de la primera selección aleatoria fue "reconocimiento aduanero", el personal encargado de operar el módulo de la segunda selección aleatoria recibirá del conductor del vehículo el pedimento original con sus copias y anexos, y procederá a activarlo y a imprimir el resultado en el propio pedimento y sus copias. Si el resultado es "segundo reconocimiento aduanero", el encargado de dicho módulo entregará al dictaminador aduanal el pedimento con sus copias y anexos. Si al activar el segundo mecanismo éste indica que el sistema de cómputo no tiene registrada la captura del dictamen, automáticamente resultará "segundo reconocimiento", y se generará el aviso que advierta de la omisión, para que el administrador de la aduana levante el acta de hechos que permita sancionar al personal encargado de practicar el primer reconocimiento.

Si el resultado de la segunda selección aleatoria es "desaduanamiento libre", el personal encargado del módulo retendrá el original y las copias del pedimento con sus anexos, y entregará al conductor del vehículo la copia del

importador, del transportista y del agente aduanal, así como el original del permiso de importación en su caso.

Si se determinara la práctica del segundo reconocimiento, se entregará la documentación aduanera necesaria al dictaminador aduanal encargado de llevarlo a cabo. En ningún caso el dictaminador aduanal tendrá acceso a la información derivada del primer reconocimiento aduanero ni se pondrá en contacto con personal alguno de la aduana.

En caso de que se proceda a efectuar el segundo reconocimiento, se trasladará el vehículo al área previamente definida por la Secretaría; el personal de la aduana no tendrá acceso al área del segundo reconocimiento. Al iniciar éste, el dictaminador se identificará como tal ante el agente aduanal o su representante, para, posteriormente verificar que el candado fiscal no se encuentre violado y que su número de identificación corresponda al anotado en el pedimento por el personal encargado del primer reconocimiento; si el candado fiscal se encuentra alterado o muestra signos de haber sido abierto, o si su número de identificación no corresponde con el anotado en el pedimento y con el registrado en el dictamen del primer reconocimiento, el dictaminador aduanal deberá dar aviso al administrador de aduanas para que se proceda contra el conductor del vehículo y el agente aduanal, su apoderado o el dependiente autorizado que se encuentre presente, conforme a lo dispuesto por el artículo 113 del Código Fiscal de la Federación.

El segundo reconocimiento no excederá de tres horas contadas a partir del momento en que la mercancía quede a disposición del dictaminador aduanal, salvo que se detecten irregularidades graves que impliquen examinar la totalidad de las mercancías. Dichas irregularidades pueden ser:

- 1.- Que los números que ostenten los candados fiscales no coincidan con los anotados en el pedimento o con los registrados en el dictamen por el encargado del primer reconocimiento.
- 2.- Que el número de bultos no coincida con lo declarado en el pedimento.
- 3.- Que se encuentren diferencias u omisiones en la declaración, en lo referente a marca, modelo, número de serie, u otros datos de identificación individual de las mercancías con respecto a los datos declarados en el pedimento o en los documentos anexos.
- 4.- Que se encuentre mercancía distinta a la declarada en el pedimento.
- 5.- Que la mercancía que requiere permiso o autorización no corresponda con la declarada en el documento respectivo.

6.- Que se descubra mercancía que requiera permiso o autorización y no se cuente con el documento al iniciar el segundo reconocimiento.

7.- Que se detecte mercancía sujeta al pago de cuota compensatoria sin que se haya cubierto la misma.

El dictaminador hará un costeo de la totalidad de bultos y revisará como mínimo el 10% de la mercancía. En caso de detectar alguna irregularidad grave deberá revisar la totalidad de la mercancía.

El segundo reconocimiento se efectuará en presencia del agente aduanal, su representante o dependiente autorizado. En ningún caso deberá estar presente la persona que hubiera practicado el primer reconocimiento ni personal alguno de la aduana.

En caso de que el agente aduanal, su representante o dependiente autorizado no se presente en el área del segundo reconocimiento dentro de los diez minutos siguientes al momento en que hubiese resultado "segundo reconocimiento", el dictaminador aduanal hará del conocimiento del administrador tal circunstancia para que se levante el acta en que se haga constar este hecho, y se proceda a abrir el medio de transporte y a iniciar el reconocimiento sin la presencia del agente aduanal, su representante o dependiente autorizado.

Practicado el segundo reconocimiento de las mercancías, el dictaminador aduanal formulará el dictamen aduanero a que se refiere el artículo 43 de la Ley Aduanera, directamente en el equipo de cómputo instalado para el efecto.

Una vez que los dictámenes correspondientes al primero y segundo reconocimientos se encuentre capturados en el sistema de cómputo, y en caso de que en ninguno de ellos existan irregularidades, la computadora indicará esta circunstancia al dictaminador aduanal: éste procederá a colocar un nuevo candado fiscal que asegure el comportamiento de carga del vehículo, si se trata de aduana ubicada en franja o región fronteriza, el dictaminador retendrá el original y las copias del pedimento con sus anexos, y entregará al conductor del vehículo o al agente aduanal, su apoderado o dependiente autorizado, si alguno de éstos se encuentra presente, la copia del importador, del transportista y del agente aduanal, así como la del permiso de importación, en su caso.

En caso de que las irregularidades detectadas en el primer reconocimiento sean las mismas que las señaladas en el dictamen del segundo reconocimiento, el administrador de la aduana procederá a notificar al importador, al agente aduanal, su apoderado o dependiente autorizado, según quién se encuentre presente, el acta levantada con motivo del primer reconocimiento, así como la copia certificada del dictamen del segundo reconocimiento.

En caso de que las irregularidades detectadas en el primer y segundo reconocimiento sean distintas, el administrador de la aduana levantará el acta de hechos correspondiente, con base en el dictamen que reporte mayor gravedad, o bien, si las irregularidades asentadas en uno y otro dictamen fueran complementarias, las asentará en el acta aludida y procederá a recabar las firmas correspondientes, estampará la propia y hará la notificación correspondiente al interesado. Cuando el administrador de la aduana se base en el dictamen del segundo reconocimiento, al notificar el acta a los particulares involucrados deberá acompañarla de una copia certificada de dicho dictamen. Cuando el administrador se base únicamente en parte del dictamen para levantar el acta mencionada, tendrá especial cuidado en constatar que la parte no utilizada del dictamen no contradiga en forma alguna el contenido del acta; si éste fuera el caso, el dictamen del segundo reconocimiento originalmente elaborado deberá conservarse con carácter de confidencial y el administrador solicitará al dictaminador que le entregue un nuevo dictamen referido exclusivamente a la parte que se utilizará en el acta de hechos; este nuevo dictamen es el que se notificará a los interesados involucrados junto con el acta de hechos.

Si no existieron irregularidades ni en el primero ni en el segundo reconocimiento, o bien una vez levantada el acta de hechos y tomadas las muestras de las mercancías que presenten irregularidad, el conductor del vehículo podrá dirigirse al módulo de la segunda selección aleatoria, donde entregará la copia del pedimento destinada al transportista. El personal encargado de dicho módulo leerá el código de barras del pedimento y permitirá que el vehículo se dirija a su destino.

Por último con la salida de la mercancía del recinto fiscal, concluye el despacho aduanero. El personal de la Policía Fiscal Federal efectuará una confronta entre los documentos y los bultos, y si encuentra todo correcto permitirá la salida de la mercancía del recinto fiscal.

4.8. PRINCIPALES INFRACCIONES Y SANCIONES EN MATERIA ADUANERA.

La aduana cumple una función de gran importancia para la Administración Pública, cuyos aspectos más importantes son el económico y el fiscal por inmediatos, pero también el aspecto social y el de protección de las entradas al territorio nacional: desde su origen la Administración Pública se ha tomado el cuidado de establecer, junto a las normas reglamentarias de la acción de la aduana, normas para castigar la violación de su potestad, graduando las sanciones en proporción al daño causado. Si la aduana se propone proteger y aún incentivar la economía nacional, pero también allegarse recursos económicos por la vía de los impuestos, para incrementar el patrimonio del Estado y poder cumplir con los fines que le son propios, es apenas lógico que la violación a las normas aduaneras

dictadas para proteger y desarrollar la economía y para recaudar el justo tributo, no deban ser sancionadas con la mayor severidad. Pero es el caso que junto a normas fundamentales existen otras, la mayoría, destinadas a regir el diario quehacer de las aduanas, y de los importadores o exportadores que acuden a ellas para realizar las operaciones que la ley prevé. Hay, pues, junto a las normas de importancia capital, una multitud de pequeñas reglas, relativas sólo a procedimientos administrativos, al modo de hacer las cosas, cuya violación prácticamente no lesiona ni a la economía, ni al interés fiscal, ni al interés social del Estado; son pequeñas transgresiones que solamente entorpecen la buena marcha de las cosas en la aduana, pero que, como es obvio, no podrían dejar de sancionarse, para no fomentar la anarquía administrativa. Por ello algunos estudiosos de la aduana han dividido, sólo para efectos de estudio, las infracciones a las normas aduaneras en infracciones "graves" y en infracciones "leves o reglamentarias". Las primeras son aquellas que constituyen una violación cuyos efectos producen un daño serio a los bienes jurídicamente protegidos por la aduana: las segundas son contravenciones a normas de procedimientos, que solamente dañan la fluidez de la actividad aduanera. En las primeras generalmente hay dolo, la voluntad de evadir el impuesto o los controles económicos, sanitarios o de seguridad de la aduana: en las segundas casi nunca hay esta orientación de la conducta. La infracción grave más común es el contrabando, que daña por igual al plan económico y al plan fiscal; una infracción reglamentaria o leve puede ser la falta de una copia en el documento a presentar, la falta de una firma, la introducción de una persona no autorizada al recinto fiscal por error, etc.

Podemos hablar de 4 infracciones graves, a saber:

- a). El contrabando;
- b). La tenencia ilícita de mercancías;
- c). La inexacta declaración arancelaria descubierta con motivo de un segundo reconocimiento;
- d). El tránsito no consumado;

El contrabando es sin duda la típica y más famosa de las infracciones aduaneras graves: en rigor quizá sea la única; las cuatro restantes no son más que manifestaciones de ella con distinta forma. Nuestra ley, como la mayoría de las leyes aduaneras de Latinoamérica, especifica qué debe entenderse por contrabando, y convierte en infracciones distintas, especificadas por separado, conductas ilícitas con pequeñas diferencias, pero substancialmente iguales, a las diversas formas del contrabando: todo ello con miras a la aplicación de sanciones con mayor equidad. Por ejemplo, hasta el año de 1961 era prácticamente imposible sancionar a las personas que habiendo introducido al país mercancías, cometiendo la infracción de contrabando, eran descubiertas en el interior del territorio y negaban el hecho de aquella introducción: bastaba expresar que habían comprado a un desconocido aquella mercancía, para que la autoridad tuviese que resolver que una "persona desconocida" había cometido la infracción de contrabando, y por tanto se viera imposibilitada para sancionar al verdadero infractor; nació, para evitar estas

situaciones, otra forma del contrabando con diferente figura, estipulando que la compra, adquisición, venta o cualquier acto de comercio con mercancías cuya estancia fuese ilegal en el país, se sancionaría igual que el contrabando. De paso se estableció una sanción para una conducta hasta entonces prácticamente impune, como era la de adquirir realmente mercancías que habían sido introducidas ilícitamente al país.

Para la aplicación de sanciones a los infractores de la Ley Aduanera, el mismo ordenamiento previene el procedimiento a seguir, que divide en cuatro partes: la instrucción, la resolución, la notificación y la ejecución. A este procedimiento la Ley Aduanera le llama Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera, también conocido como "PAMA", que se ventila ante la Administración Local Jurídica de Ingresos; en este procedimiento se obliga a los empleados administrativos a seguir un riguroso orden para la aplicación de sanciones, que tiende a evitar el uso de la discrecionalidad de los funcionarios; es decir, a no permitir la actuación arbitraria (en el buen sentido de la palabra) de los empleados aduaneros que tienen a su cargo la responsabilidad de sancionar, desde el punto de vista administrativo, a los infractores de la Ley.

4.8.1. INICIO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

Entenderemos por "Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera" al conjunto de actos previstos en la ley, ligados en forma sucesiva, con la finalidad de producir un acto administrativo; mediante este procedimiento administrativo se resuelve en forma sumaria la situación fiscal del contribuyente y de las mercancías en materia de comercio exterior, respetándose su garantía de audiencia al considerarse en la emisión del acto administrativo las probanzas y argumentaciones que pretenden justificar la legalidad de sus actos, brindando seguridad jurídica al contribuyente y apoyo al comercio exterior.

Ahora bien, el procedimiento administrativo se inicia con el levantamiento del acta administrativa, en la que se notifica al contribuyente (agente aduanal, importador o exportador y/o conductor del medio de transporte) el inicio del procedimiento administrativo, el embargo precautorio de la mercancía, y en su caso la clasificación arancelaria y el plazo legal para ofrecer pruebas.

Se lleva a cabo el embargo precautorio, en su caso, de las mercancías de procedencia extranjera por presuntas infracciones a la Ley Aduanera.

El plazo legal será de diez días hábiles con el objeto de que el contribuyente pueda alegar lo que a su derecho convenga, y ofrecer las pruebas que estime pertinentes para desvirtuar las presuntas infracciones a la Ley Aduanera que se le dieron a conocer en el acta administrativa. La autoridad aduanera cuenta, a su

vez, con un plazo de tres días para valorar las pruebas documentales y determinar si éstas acreditan la legal importación de la mercancía; de ser así procede a dictar la resolución provisional absolutoria.

- La mercancía que no esté sujeta a permiso de autoridad competente, faculta al particular para que solicite la sustitución del embargo precautorio por alguna garantía.

- La mercancía sujeta a permiso de autoridad competente, faculta al particular a solicitar su retorno al extranjero, previo pago de los impuestos omitidos y los accesorios correspondientes.

-La mercancía prohibida o vehículos sujetos a permiso, son adjudicados a favor del fisco federal, mediante resolución fundada y motivada.

Se pueden detectar infracciones a la Ley Aduanera y dar origen al procedimiento administrativo, en los siguientes supuestos:

- A) Reconocimiento aduanero
- B) Verificación de mercancías en transporte.
- C) Verificación de vehículos de procedencia extranjera
- D) Visitas domiciliarias

En caso de detectarse irregularidades en materia de comercio exterior, por no acreditarse la legal estancia y tenencia de la mercancía de procedencia extranjera en nuestro país, se levanta un acta administrativa que dé inicio al procedimiento, debiendo reunir ciertos requisitos de forma, que de no cumplirse estrictamente dejarán sin efecto todo lo actuado por la autoridad.

La realización del embargo precautorio garantiza el posible crédito fiscal a cargo del contribuyente, si se comprueban infracciones a la Ley Aduanera en el procedimiento administrativo.

En el procedimiento administrativo se pueden ofrecer pruebas documentales, dentro del plazo de diez días hábiles siguientes a la fecha en que se practicó el embargo precautorio de las mercancías de procedencia extranjera, para comprobar la legal estancia de las mismas, y que la autoridad aduanera pueda dictaminar la resolución provisional absolutoria correspondiente. Las probanzas deben ser presentadas por el contribuyente ante la autoridad aduanera que inició el procedimiento.

Por último, señalaremos que las resoluciones provisionales absolutorias emitidas por la aduana deben contener los siguientes elementos esenciales.

- Facultades de la autoridad (en el proemio)

- Resultandos
- Considerandos
- Puntos resolutivos.

A) Facultades de la autoridad.

Se señalan los preceptos legales aplicables del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Ley Aduanera y Código Fiscal de la Federación, en los cuales se otorga a la autoridad aduanera la facultad para emitir resolución provisional absolutoria.

B) Los resultandos.

Deben contener la historia cronológica de los hechos acontecidos hasta el momento de dictar la resolución.

C) Los considerandos.

Se realiza el análisis de los hechos para determinar que encuadran en alguna infracción a la Ley Aduanera.

D) Puntos resolutivos.

Conclusión de la autoridad respecto a los hechos que dieron origen al procedimiento administrativo.

E) La resolución provisional absolutoria debe ser firmada por el administrador de la aduana.

4.9. DESPACHO ADUANERO CONFORME AL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMERICA DEL NORTE.

El procedimiento para importar a México bajo el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, es el mismo que se aplica a toda importación y exportación; los cambios se registran únicamente en los aranceles aplicables, ya que sólo podrán importarse bajo trato arancelario preferencial aquellas mercancías que califiquen como originarias de la región, para lo cual tendrán que cumplir con los requisitos de certificación de origen.

Con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, se implementó un apéndice a la Tarifa de la Ley del Impuesto General de Importación, dicho apéndice es precisamente la tarifa relativa al Tratado, exclusiva

para el mismo, publicada el 28 de diciembre de 1993 en el Diario Oficial de la Federación.

La forma de comprobar que una mercancía es originaria de la región es a través de un certificado de origen, documento establecido en forma uniforme por los tres países, el cual puede ser llenado en cualquiera de los tres idiomas, su vigencia es de 4 años a partir de su firma.

Para solicitar trato arancelario preferencial al amparo del TLCAN, es suficiente contar con una copia de dicho certificado.

Este documento puede ser firmado por el productor o el exportador.

Otro punto importante que destacar, es el que con la entrada en vigor del TLCAN, se estableció el certificado de cupo de importación que se maneja para llevar un buen control de los cupos negociados al amparo de éste. Debiendo entender por cupo, una cantidad determinada de mercancías que entran totalmente libres de pago de impuestos a la importación durante un tiempo determinado, es decir, tendrán una vigencia la cual se establecerá en el cuerpo del certificado de cupo.

Estos certificados son expedidos por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, en papel seguridad y solamente se otorgan a las empresas autorizadas por la misma.

Como regla general y de conformidad con el artículo 36 de la Ley Aduanera, el certificado de origen no debe anexarse al pedimento, solamente existe una excepción en que si debe acompañarse una copia de dicho certificado, es el caso de productos agropecuarios importados al amparo del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

Los productos agropecuarios de acuerdo al Sistema Armonizado comprenden del capítulo I al 24 (excepto pescado y productos de pescado).

De conformidad con el Tratado, el arancel-cuota, significa el mecanismo por el que se establece la aplicación de cierta tasa arancelaria a las importaciones de un producto en particular hasta determinada cantidad (dentro de la cuota), y una tasa diferente a las importaciones de ese producto que excedan tal cantidad.

Los aranceles-cuota se establecen en el tratado, para los productos agropecuarios.

Los aranceles estacionales fueron establecidos en el Tratado en forma variable, esto es, dependiendo de la fecha en que se realice la importación, el arancel preferencial aplicable variará.

Estos aranceles se aplican a las mercancías comprendidas en las fracciones arancelarias identificadas en el apéndice A de la Tarifa del Impuesto General de Importación, relativa al TLCAN, con el código ES.

Las salvaguardas especiales, se establecen en forma de aranceles-cuota y son aplicables a productos agropecuarios, con el fin de proteger este sector ya que los tres países reconocen que tienen grandes diferencias.

Las salvaguardas podrán ser adoptadas por los países miembros del tratado, como medidas de emergencia con el objetivo de evitar las importaciones de una parte que consideradas individualmente, representan una participación sustancial de las importaciones totales y por tanto contribuyan de manera importante al daño serio y amenaza del mismo causado por dichas importaciones, bajo esta situación también se tomará en cuenta, si son importaciones de varias partes y se consideran en conjunto.

Para aplicar lo anterior, es necesario determinarlo conforme a disposiciones establecidas en el propio Tratado y de acuerdo a un procedimiento también establecido en el mismo, donde la parte o las partes que apliquen la medida deberán notificar a las otras, las cuales tendrán la posibilidad de aclarar lo que a su derecho convenga.

Así mismo en el Tratado se acordaron reglas y procedimientos para agilizar y minimizar el costo de los trámites aduaneros:

Se eliminarán los derechos de trámite aduanero a las importaciones de bienes susceptibles de trato preferencial en julio de 1999.

Se establecerá un proceso de certificación de origen común para los tres países, conforme a lo siguiente:

- a) El certificado deberá ser expedido por el exportador.
- b) Los importadores deberán declarar que los bienes son susceptibles de preferencia arancelaria.
- c) La aduana del país importador podrá expedir dictámenes anticipados sobre el origen de los bienes y la metodología utilizada en su determinación.
- d) Se establecerán mecanismos para verificar el origen, a través de cuestionarios y visitas.

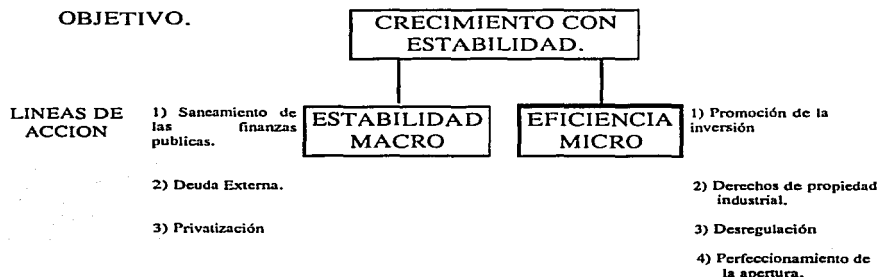
La eliminación de aranceles se aplicara conforme a lo siguiente:

Se eliminarán los mecanismos de devolución de aranceles en el año 2001, para los productos exportados que sí cumplan con la regla de origen.

Para los productos que no cumplan con la regla de origen, al término de un período de gracia de 7 años, el monto de aranceles que las partes tendrán derecho a devolver, no podrá ser mayor que los aranceles pagaderos sobre dicho insumo en el país exportador o los aranceles pagados sobre el producto final en el país importador.

Eliminación inmediata de aranceles a productos enviados al exterior para su reparación.

4.9.1. ESTRATEGIA ECONOMICA DE LA ADMINISTRACION ACTUAL.



Areas de desregulación reciente:

- Transporte Federal.
- Transporte Ferroviario.
- Puertos.
- Telecomunicaciones.
- Aerolíneas.
- Industria Petroquímica.
- Industria Textil.
- Producción de electricidad para autoconsumo.
- Empaque y embalaje.

El proceso de apertura:

A fines de 1982:

- El 100 % de las importaciones requerían de permiso previo.
- Existían 16 tasas arancelarias.
- El arancel máximo era de 100% y el ponderado de 16.4%

En 1983 se inicio una primera etapa de apertura:

- Se eliminaron 6 de los 16 niveles arancelarios.
- Más del 70 % de las fracciones quedaron ubicadas en tasas de 10, 25 y 40 %, el arancel promedio ponderado disminuyo a 8.6 %
- Se elimino el permiso previo para 35 % de las fracciones, así el valor de las importaciones bajo control represento solo 83.5 % del total.

A mediados de 1985 continuo la liberalización

- Se sustituyo el permiso previo por aranceles para 4,408 fracciones. Así se redujo el valor de las importaciones controladas de 83.4 a 35.1 %
- Como resultado de esta medida, el arancel ponderado se elevo a 13.3 %

En agosto de 1986 México se adhirió al GATT, esto permitió:

- Participar en un foro multilateral de negociaciones comerciales.
- Buscar mejor acceso para las exportaciones.
- Contar con una instancia para resolver disputas internacionales.
- Se dio certidumbre que la apertura era un proceso irreversible.

En diciembre de 1987:

- Se eliminaron los precios oficiales de las importaciones.
- El valor de las importaciones sujetas a permiso disminuyo a 22 %
- El rango de tasas arancelarias se redujo a uno con solo 5 niveles arancelarios: de 0 a un máximo de 20 %.

Actualmente, la política comercial busca mantener bajos los niveles arancelarios, homogeneizar las tasas de protección efectiva y continuar sustituyendo restricciones cuantitativas por aranceles.

Así, se incremento el arancel a 10 y 15% para la mayoría de las fracciones sujetas a tasa cero o 5%, disminuyendo la dispersión arancelaria de 7.1 a 4.5%.

A partir de la liberalización comercial, las exportaciones no petroleras han crecido a una tasa media anual de 17%, producto del crecimiento de las exportaciones manufactureras, que se multiplicaron 4.5 veces desde 1982.

La composición de las exportaciones mexicanas se ha modificado substancialmente: en 1982, sólo el 22% provenía del sector exportador no petrolero; hoy este sector contribuye con el 67% de las divisas que genera el país.

Asimismo, se hicieron las modificaciones necesarias al programa de fomento a la industria maquiladora. Así durante 1986-1991 su valor agregado creció al año 20% y las exportaciones 26%. En 1991 registro superávit comercial por un monto de 3.635 millones de dólares.

Como consecuencia, entre otras cosas, de las medidas de política comercial, las exportaciones petroleras aumentaron su importancia en la economía nacional. En 1982 representaron 12% del PIB, en tanto que en 1991 alcanzaron 21%.

Actualmente el comercio total, exportaciones más importaciones, representó 24% del PIB. Si se consideran los flujos de maquila, este valor sube a 34%.

Las exportaciones manufactureras representan el porcentaje más alto de las no petroleras: en 1982 eran el 64%, mientras que en 1991 fueron el 85%.

El crecimiento de las exportaciones ha generado las divisas que sostienen las importaciones necesarias para la expansión económica.

Desde 1982, las importaciones de intermedios y de capital, que participan con 80% del total importado, ha crecido a una tasa media anual de 12 y 8% respectivamente.

De esta forma, la planta productiva ha podido acceder a productos y servicios de calidad y precios internacionales.

La apertura comercial ha permitido conformar un mercado más competitivo. El reto actual de la política comercial es consolidar la presencia nacional en lo mercados mundiales, a través del perfeccionamiento de la apertura comercial y la promoción de exportaciones.

El perfeccionamiento de la política comercial busca proporcionar a la actividad comercial un marco normativo claro y transparente; conformar una protección comercial más homogénea entre los sectores y garantizar condiciones de competencia equitativa entre productores nacionales y extranjeros.

Se han introducido reformas en el manejo de instrumentos fundamentales de política comercial: las medidas no arancelarias, la política arancelaria y la administración del sistema para combatir prácticas comerciales desleales.

Las restricciones cuantitativas han sido sustituidas por aranceles para casi toda la economía. Actualmente el valor de lo importado sujeto a licencia representa menos del 14% del total. Los permisos de importación ya solo se aplican a 200 de las 11,820 fracciones que componen la TIGI.

Los permisos de exportación se aplican de manera excepcional y responden a tres objetivos: garantizar abasto nacional en mercados aún sujetos a fuertes distorsiones, conservar los recursos naturales y cumplir con las cuotas establecidas en acuerdos internacionales sobre productos específicos.

Sólo el 7% de las fracciones arancelarias están sujetas a permiso de exportación; el valor de éstas exportaciones representa el 7% del total.

En materia de aranceles, los avances logrados con el proceso de apertura comercial han sido importantes:

- a) Establecimiento de tasa arancelaria máxima en 20%.
- b) Reducción del arancel medio.
- c) Disminución de la dispersión arancelaria.

4.9.2. LOS SERVICIOS EN EL COMERCIO EXTERIOR.

Hasta hace pocos años, la industria había sido considerada como la principal, sino es que la única, fuente del crecimiento económico de las naciones. De igual modo, al comercio internacional de mercancías se le atribuía un carácter básico en la expansión o contratación económica.

Durante décadas se consideró que los servicios eran improductivos e, incluso, un obstáculo al desarrollo de los países. Sin embargo, ninguno de los países llamados industrializados ha sido nunca una economía "manufacturera". Por ejemplo, la mayor contribución de ese sector al producto total de Estados Unidos fue de solamente 34% en 1943, justo en la cima del esfuerzo bélico.

En la actualidad, los servicios representan, en los países desarrollados, la proporción más importante de la producción total de sus respectivas economías. Así, en los Estados Unidos y Canadá este sector contribuye con alrededor del 70 por ciento de su producto interno bruto. En materia de empleo la situación es similar, pues en ambas economías los servicios absorben a las tres cuartas partes de la fuerza laboral total.

La economía mexicana, a su vez, ha sido una economía de servicios desde hace por lo menos un siglo. Este sector contribuía en 1895 con 52.7 por ciento del PIB, aumentando al 55 por ciento en 1950 y al 66 por ciento al principio de los noventa. Por su parte, la industria de transformación pasó de representar 9 por ciento del PIB en 1895, a 17 por ciento en 1950 y a 23 por ciento en el presente, pero en términos de empleo, la industria nunca ha ocupado a más del 13% del total del personal.

El creciente interés por los servicios a partir de mediados de los años setenta fue resultado de varios factores:

En primer lugar, la revolución tecnológica en el campo de las telecomunicaciones y la informática permitió la incorporación de un profundo cambio técnico a los procesos productivos manufactureros e incrementó las posibilidades de comerciar servicios. Las actividades de investigación y desarrollo, la telemática y los transportes son tan sólo algunos ejemplos de servicios que experimentaron rápidos progresos tecnológicos durante los últimos años, que encontraron aplicaciones directas y prácticas en todos los sectores de la economía, haciéndola más eficiente y productiva.

En segundo lugar, debido a las crecientes economías de escala en producción de ciertos servicios, se fue dando un proceso de "externalización" de los mismos. Este proceso consiste en la preferencia que las empresas muestran por comprar, de manera creciente, cualquier tipo de servicio a compañías especializadas en lugar de producirlos internamente.

En tercer lugar, el contenido de servicios es cada vez mayor en la producción tanto de bienes como de los propios servicios. En otras palabras, los encadenamientos productivos entre los diferentes sectores y actividades económicas se han ido multiplicando y, los que es más importante, estos vínculos han aumentado el uso de la alta tecnología, haciéndose cada vez más intensivos en información, conocimiento y organización.

En cuarto lugar, numerosas empresas de servicios se han internacionalizado al seguir por el mundo a sus principales clientes que realizan negocios sobre la base de operaciones transnacionales.

Por otra parte, existen numerosas concepciones de los servicios que van desde aquellas que los consideran como un heterogéneo conjunto de actividades económicas intensivas en trabajo, cuyo producto es intangible, no almacenable y destinado al consumidor final, hasta aquellas que adoptan criterios excluyentes para abarcar a todas las actividades económicas no incluidas en los sectores primario y secundario. Algunas definiciones han caído en desuso por el propio avance tecnológico así por ejemplo, un elemento distintivo de los servicios, como es la simultaneidad entre su producción y su consumo, ha empezado a ser descartado a

causa de las crecientes responsabilidades de almacenarlos o de incorporarlos a otros bienes.

Debido a la heterogeneidad de las definiciones, en ocasiones se ha optado por hacer listados de actividades específicas que se clasifican según diferentes criterios. Por un lado estarían aquellos que se elaboran en base a la composición del producto, tales como: construcción, comercio, transporte, comunicaciones, turismo, banca, bienes raíces, servicios, educación, de salud y de seguridad públicas, esparcimiento, administración gubernamental, etc.

Por otro lado es posible listar y clasificar a los servicios atendiendo a la demanda; así, se encuentran los de demanda intermedia (o servicios al productor), los de demanda final (destinados al consumidor) y los que son de demanda mixta.

Por lo anterior, y dadas las diferencias en los sistemas de contabilidad nacional, se ha optado por establecer listas sectoriales de clasificación, más que por alcanzar una definición universalmente aceptada.

Comercio de Servicios:

Si no es posible definir con precisión lo que constituye un servicio, es más difícil determinar cómo se comercian internacionalmente. No obstante, existe una convención, cada vez mas aceptada por los expertos que los servicios pueden comerciarse de cuatro formas principales. Estas modalidades que se detallan a continuación, son el resultados de las posibles combinaciones resultantes de considerar la movilidad o inmovilidad de los prestadores de servicios y de los consumidores.

Modalidades de Prestación:

a) La movilidad tranfronteriza del servicio. Ejemplo de lo anterior serian un análisis medico realizado por una computadora instalada en el extranjero a miles de kilómetros de donde se encuentra el paciente, a través de sistemas de telecomunicación, o algo más sencillo con el transporte tranfronterizo de pasajeros empleando cualquier medio.

b) La movilidad tranfronteriza del consumidor. En este caso, dos ejemplos pertinentes serian el del turista extranjero o el dueño de un bien, como un barco o una maquinaria que se manda reparar en otro país.

c) La movilidad temporal del personal. Esta modalidad se ejemplifica con el caso de un doctor que se desplaza, temporalmente al país donde se encuentra el paciente para efectuar una operación quirúrgica.

d) La presencia comercial. Existe cierto tipo de servicios cuyo dificultad para segmentar su proceso de producción, obliga al establecimiento de instalaciones y proveedores en el país donde habrá de ser prestado. Tal es el caso de una empresa encargada de construir una presa en un país extranjero.

Se estima que del total del comercio internacional de bienes y de servicios (cerca de 3.5 millones de millones de dólares anuales aproximadamente) los últimos representan alrededor de una cuarta parte. En México, contribuyen con más de una tercera parte de nuestro comercio total, siendo un componente muy dinámico. Sin embargo, como en la estimación anterior solo se incluyen rubros tales como diversos tipos de transporte, viajes y turismo, algunos expertos estiman que si se contabilizaran todas las transacciones internacionales, con base a los cuatro modos de prestación a que se hizo referencia, el comercio internacional de servicios tendría un valor similar al de bienes. Además, se considera que el comercio de los servicios crecerá anualmente a una tasa muy superior a la de los bienes.

Todos los elementos anteriores han sido determinantes para que durante los últimos años se presten una atención creciente a las relaciones internacionales en materia de servicios. Y a diferencia de lo que sucede en el área de los bienes, en servicios no existe reglamentación internacional alguna que regule su comercio. Por ello, desde comienzos de la década de los años ochenta se ha buscado regular el comercio de servicios, tanto a nivel regional como multilateral.

El caso de la Comunidad Europea es el esfuerzo mas significativo a nivel regional. Aunque desde la firma del Tratado de Roma en 1957, los países de la Comunidad se comprometieron a liberalizar las diferentes actividades de servicios, no fue sino hasta mediados de la década pasada que se inició un esfuerzo serio al respecto, a fin de alcanzar un mercado único de todos los servicios.

A nivel bilateral, Estados Unidos e Israel llegaron a un acuerdo de libre comercio en 1985, y firmaron una declaración sobre servicios, mediante la cual buscan la liberalización de comercio de este sector. No obstante cabe mencionar que la declaración se limita, exclusivamente al comercio interfronterizo y al turismo; es decir, no considera ni el movimiento transfronterizo del personal, ni la presencia comercial. Más aún, el compromiso bilateral no tiene un carácter de obligatoriedad y la declaración solo manifiesta las "buenas intenciones" de las partes de llevar a cabo esta liberalización.

Los Servicios en las Negociaciones Comerciales Multilaterales:

A nivel multilateral, dentro de la ronda Uruguay del GATT, iniciada en septiembre de 1986, se creo un grupo de negociación de servicio: sus dos objetivos principales fueron: primero, establecer un Acuerdo General sobre Comercio de

Servicios (GATS), en el que se establecieran los principios y las reglas para los intercambios internacionales sobre la materia y, segundo, efectuar un primer intercambio de concesiones para liberalizar de manera progresiva ese comercio.

El comercio de servicios consiste en el suministro de servicios:

- 1) Del territorio de un país al territorio de otro (transporte);
- 2) De un país a los consumidores de otro (turismo);
- 3) Por entidades de un país en el territorio de otro (servicios financieros) y;
- 4) Por nacionales en un país en territorio de otro (construcción o servicio de consultoría)

El Acuerdo General cubriría las cuatro modalidades de comerciar internacionalmente los servicios, así como a todos los niveles de gobierno de cada país. Esto es importante en virtud de que en numerosas naciones los gobiernos estatales o provinciales imponen restricciones que en ocasiones son más severas que las establecidas a nivel federal.

Ese Acuerdo incluye una serie de principios parecidos a los del GATT, pero que en servicios no podrían aplicarse cabalmente. Por ejemplo, el trato de la Nación más favorecida, es un principio utilizado en prácticamente todo instrumento comercial internacional; no obstante, en algunos servicios no es posible aplicarlo. Este sería el caso de la aviación civil, pues a la fecha existen más de 2 mil acuerdos bilaterales entre los países miembros de la Organización de la Aviación Civil Internacional. El extender el trato de la nación más favorecida implicaría multilateralizar todos esos acuerdos bilaterales, lo que sería inoperable.

El GATS incluye así mismo principios relacionados con la transparencia, la integración económica entre países, salvaguardas, subsidios, etc.

La parte operativa más importante se refiere al acceso al mercado y al trato nacional. El principio al acceso al mercado cubre las 4 formas de prestación de los servicios y obliga a las partes a garantizar el acceso a los servicios y a sus proveedores dentro de los "...términos, limitaciones y condiciones acordadas en su lista de concesiones". El concepto de trato nacional obliga a las partes a conceder a los servicios y proveedores extranjeros un trato no menos favorable que el concedido a los proveedores nacionales, quedando sujeto a las condiciones y requisitos establecidos en la lista de concesiones que tienen un carácter limitado.

En 1986, Canadá y Estados Unidos iniciaron negociaciones tendiente al establecimiento de una zona de libre comercio entre los dos países, las que

concluyeron con la entrada en vigor el 1º de enero de 1989, de su Acuerdo de Libre Comercio. En materia de bienes el compromiso fue, entre otros, la eliminación de los aranceles y de las barreras no arancelarias impuestos al comercio recíproco.

En materia de servicios el objetivo fue más modesto, ya que el Acuerdo no elimino las restricciones existente. Simplemente las "congeló". En otras palabras, ambos países se comprometieron a no incrementar los obstáculos existentes al momento de la entrada en vigor del Acuerdo.

Aunque la cobertura sectorial es relativamente amplia, no tiene un carácter universal, ya que, no cubre todos los servicios. Las actividades excluidas más importantes aunque no las únicas son todo tipo de transporte, los servicios básicos de telecomunicación, algunos servicios profesionales (médicos, dentistas, servicios legales), los servicios prestados por el gobierno (salud y educación) y las industrias de entretenimiento (radio, televisión, grabaciones y publicaciones).

El capítulo 15 del acuerdo también contiene elementos importante en términos de la prestación de servicios, pues se refiere a la entrada temporal de hombres de negocios. En este capítulo se hallan contenidas las disposiciones para facilitar la movilidad temporal del personal, pero sin modificar las leyes y reglamentos migratorios. La cobertura incluye 4 categorías:

- Los viajeros de negocios que van a prestar en el otro país otro servicio, por ejemplo de venta o de posventa;
- Los comerciantes e inversionistas;
- Algunos profesionistas que van a prestar un servicio relacionados con su actividad, siempre y cuando sea temporal, y
- El personal de una empresa que viaja para prestar sus servicios a una filial en el otro país.

La posición de México en las negociaciones con Canadá y Estados Unidos ante la firma del Tratado de Libre Comercio, fue la de pretender establecer una serie de principios para la conducción del comercio de servicios entre los tres países que permitieran que la liberalización fuera mutuamente ventajosa. De esa manera, México pugnaba que en la definición de servicios se incluyera tanto a aquellos que usan intensivamente el capital como la mano de obra.

Al respecto, es de señalarse que tanto Canadá como Estados Unidos mantienen una serie de restricciones que impiden el desarrollo de las exportaciones de servicios mexicanos en áreas donde nuestro país goza de ventajas competitivas. El propósito fue, por consiguiente, la eliminación de esas restricciones.

Las negociaciones en materia de servicios fueron organizados en seis grupos¹⁰⁸:

- Principios generales para la negociación de servicios.
- Servicios financieros.
- Seguros.
- Transporte terrestre.
- Telecomunicaciones.
- Otros servicios.

¹⁰⁸- Las cuales nos limitamos a mencionar, mas no a hablar en forma específica de cada una de ellas, dado que nos apartaríamos del tema de nuestro trabajo.

CAPITULO 5

LA CONCESION DEL DESPACHO ADUANERO COMO UNA PROPUESTA DE CAMBIO.

5. LA CONCESION DEL DESPACHO ADUANERO COMO UNA PROPUESTA DE CAMBIO.

El desarrollo económico de un país se ve determinado, en gran medida, por la eficiencia de su sistema aduanero, ya que de ello depende lo atractivo que puede ser para el capital extranjero o nacional el establecimiento o creación de nuevas industrias.

En la manera en que este sistema sea cada vez más ágil y eficaz se apoyará el crecimiento económico del país, pues la importación (entrada) de bienes y servicios que permitan modernizar y reorientar nuestros procesos productivos deben ser factores para alcanzar mayores grados de competitividad en los mercados internacionales, lo cual, sin duda alguna, se reflejará positivamente en la balanza comercial (relación positiva o negativa entre lo que vende un país y lo que compra), ya que como sabemos, a mayor número de exportaciones (venta de mercancías nacionales al extranjero) más divisas ingresan al país.

Uno de los aspectos fundamentales de la modernización del sistema aduanero, está fundamentado en que los contribuyentes determinen por sí mismos el pago de los impuestos. Sin embargo, lo anterior no implica que la autoridad pierda su facultad de revisión. En las aduanas (y con el objeto de poder ejercer la revisión en cualquier momento) se ha regulado la personalidad jurídica de las personas que pueden tramitar ante ellas, porque de lo contrario les sería imposible sancionar las infracciones cometidas.

De esta forma, las únicas personas autorizadas para tramitar ante una aduana son los agentes y los apoderados aduanales. También ha sido necesario el señalar cuáles son los lugares específicos y horarios en que pueden entrar o salir mercancías del territorio nacional; los mencionados lugares son conocidos como aduanas o secciones aduaneras. Es por esto que la aduana se constituye en un punto de vigilancia donde se inicia la soberanía nacional, ya que además de sus funciones fiscales, como es el cobro de los impuestos establecidos en la Ley Aduanera, ejerce otras funciones, como por ejemplo el control sanitario de determinadas mercancías, y el control de seguridad (armas, explosivos, sustancias radioactivas). Esto nos lleva a señalar que auxilia en el cumplimiento de otra serie de regulaciones a otras Secretarías de estado, tales como: Secretaría de Salud, de Defensa Nacional, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, etc.

5.1. ACTOS ADMINISTRATIVOS Y CONCEPTO DE CADA UNO DE ELLOS.

Es necesario hacer, aunque sea en forma somera, la caracterización de los actos administrativos más importantes. Los criterios que se usarán para esta caracterización serán:

- a) El de la naturaleza misma de los actos;
- b) El de las voluntades que intervienen en su formación;
- c) El de la relación que dichas voluntades guardan con la ley;
- d) El del radio de aplicación del acto; y
- e) El de su contenido y efectos jurídicos.

a) POR SU NATURALEZA:

- 1) ACTOS MATERIALES:
los que no producen ningún efecto de derechos
- 2) ACTOS JURIDICOS:
los que sí engendran consecuencias jurídicas.

b) POR LAS VOLUNTADES QUE INTERVIENEN EN SU FORMACION.

- 1) ACTOS CONSTITUIDOS POR UNA VOLUNTAD UNICA.
El acto simple, o sea el formado por una sola voluntad, conserva ese carácter, aún cuando en el procedimiento previo a su emanación se hagan necesarios otros actos de voluntad, tales como opiniones, consultas, etc.
- 2) ACTOS CONSTITUIDOS POR EL CONCURSO DE VARIAS VOLUNTADES.

A su vez se subdividen en:

- a) El acto colegial, que es el que emana de un órgano único de la administración constituido por varios miembros.

- b) El acto complejo o colectivo, que se forma por el concurso de voluntades de varios órganos de la Administración (los actos del Presidente de la República, que, en los términos del artículo 92 de la Constitución, requieren el refrendo de un Secretario de Estado o de un Jefe de Departamento Administrativo)
- c) El acto unión es otra categoría de actos que se define también por la intervención de varias voluntades pero en las cuales ni su finalidad es idéntica, como en los actos colectivos, ni su efecto es el de dar nacimiento a una situación jurídica individual, como en los contratos. El ejemplo típico de este acto es el del nombramiento de un empleado público.
- d) El contrato constituye otro tipo de acto jurídico en el cual existe la concurrencia de varias voluntades. Sin embargo, los caracteres del contrato impiden que sea considerado como un acto administrativo y ni mucho menos como un acto propio de la función administrativa; pero en vista de la posibilidad de que existan contratos administrativos, debe concluirse que si no es un acto administrativo, sí puede ser un acto de derecho administrativo

c) EL DE LA RELACIÓN QUE
DICHAS VOLUNTADES GUARDAN
CON LA LEY:

1) EL ACTO OBLIGATORIO, REGLADO O VINCULADO

Es el acto que constituye la mera ejecución de la ley, el cumplimiento de una obligación que la norma impone a la Administración cuando se han realizado determinadas condiciones: de hecho, en esta clase de actos la ley determina exactamente no sólo la autoridad competente para actuar, sino también si ésta debe actuar y cómo debe actuar, estableciendo las condiciones de la actividad administrativa de modo de no dejar margen a diversidad de resoluciones según la apreciación subjetiva que el agente haga de las circunstancias del caso.

2) EL ACTO DISCRECIONAL.

Tiene lugar cuando la ley deja a la administración un poder libre de apreciación para decidir si debe obrar o abstenerse, o en qué momento debe obrar o cómo debe obrar o, en fin, qué contenido va a dar a su actuación.

d) EL DEL RADIO DE APLICACION
DEL ACTO.

1) ACTOS INTERNOS.

Comprende toda una serie de actos, unos de naturaleza jurídica y otros de naturaleza material, aunque conformes a las reglas de derecho que constituyen la vida interna de la Administración. Comprenden medidas de orden y disciplina para el funcionamiento de las unidades burocráticas.

2) ACTOS EXTERNOS.

Quedan comprendidos en los actos administrativos por medio de los cuales se realizan las actividades fundamentales del Estado, o sea las de prestar los servicios que están a su cargo, las tendientes a su mantenimiento y a la conservación del orden público, las de ordenar y controlar la acción de los particulares y las de gestión directa.

e) POR RAZON DE SU FINALIDAD.

1) EN ACTOS PRELIMINARES Y DE PROCEDIMIENTO.
EN DECISIONES O RESOLUCIONES.

Está constituido por todos aquellos actos que no son sino un medio, un instrumento para realizar los actos (las resoluciones y decisiones) que constituyen el principal fin de la actividad administrativa.

Entre los actos preliminares se encuentran todos aquellos actos que son necesarios para que la administración pueda realizar eficientemente sus funciones, y que constituyen en su mayor parte la exteriorización de determinadas facultades del Poder Público, que pueden llegar a afectar muy seriamente la libertad de los particulares. Esas facultades son las que se tienen para exigir la presentación de libros, papeles, manifestaciones, declaraciones, estados de contabilidad, etc..

2) ACTOS DE EJECUCION.

Están constituidos por todos aquellos, unos de orden material y otros de orden jurídico, que tienden a hacer cumplir forzosamente las resoluciones y decisiones administrativas, cuando el obligado no se allana voluntariamente a ello. Como actos típicos de ejecución podemos señalar los que se realizan en uso de la

facultad económico - coactiva para hacer efectivos los impuestos y otras obligaciones fiscales.

Ø POR RAZON DE SU CONTENIDO

- 1) ACTOS DIRECTAMENTE DESTINADOS A AMPLIAR LA ESFERA JURÍDICA DE LOS PARTICULARES.
Se encuentran, entre otros, los actos de admisión, la aprobación, la dispensa o condonación, las licencias, permisos o autorizaciones, las concesiones y privilegios de patente.
- 2) ACTOS DIRECTAMENTE DESTINADOS A LIMITAR ESTA ESFERA JURÍDICA.
Forman parte de estos los órdenes, los actos de expropiación, las sanciones y los actos de ejecución.
- 3) ACTOS QUE HACEN CONSTAR LA EXISTENCIA DE UN ESTADO DE HECHO O DE DERECHO.
Se catalogan los actos de registro, de certificación, de autenticación, las notificaciones y las publicaciones.

Dada la importancia que tienen, para el desarrollo de esta tesis, los últimos actos administrativos señalados, consideramos conveniente hacer alusión a cada uno de ellos.

Actos Administrativos de Admisión.- Son aquellos que dan acceso a un particular a los beneficios de un servicio público.

Actos de Aprobación.- Son los actos por virtud de los cuales una autoridad superior da su consentimiento para que un acto de una autoridad inferior pueda producir sus efectos.

Los Actos de Dispensa.- Es el acto administrativo por virtud del cual se exonera a un particular de la obligación de cumplir una ley de carácter general o de satisfacer un requisito legal.

La Autorización, Licencia o Permiso.- Es un acto administrativo por el cual se levanta o remueve un obstáculo o impedimento que la norma legal ha establecido para el ejercicio de un derecho de un particular.

Así es que la autorización, la licencia y el permiso constituyen actos que condicionan el ejercicio de algunos de los derechos de un particular.

Finalmente, entre los actos destinados directamente a ampliar la esfera de acción de los particulares se encuentra la concesión administrativa. El concepto de concesión proviene del latín *concessio*, que deriva de concede, conceder, y se utiliza comúnmente para designar lo que alguien otorga, da, beneficia, asienta o reconoce en favor de otro. El término concesión se asocia generalmente con el privilegio que otorga el estado para explotar algo.

La palabra concesión, de acuerdo al diccionario de la Real Academia Española, tiene la siguiente definición:

"La concesión es el otorgamiento gubernativo a favor de particulares o empresas, bien sea para apropiación, disfrutes o aprovechamientos privados en el dominio público, según acontece en minas, aguas o montes, bien para construir o explotar obras públicas o bien para ordenar, sustentar o aprovechar servicios de la administración general o local.

*La concesión es la gracia, merced o reconocimiento expreso o tácito que se otorga por la administración mediante ciertos requisitos o formalidades, confirmando un derecho, permitiendo su ejercicio o creando, bien a solicitud de particular, bien por oferta administrativa. (Recaredo)".*¹⁰⁹

Otra definición del concepto de concesión, que introduce Serra Rojas, es la siguiente:

*"Término genérico que califica diversos actos por los cuales la administración confiere a personas privadas ciertos derechos o ventajas especiales sobre el dominio del estado, con respecto del público, mediante sujeción a determinados cargos y obligaciones, la mayoría de las veces tales derechos y ventajas implican el ejercicio de ciertas prerrogativas administrativas. Henri Capitant. Voc. Jur. Pág. 13".*¹¹⁰

Por su parte, Gabino Fraga conceptualiza la concesión administrativa como:

*"El acto por el cual se concede a un particular el manejo y explotación de un servicio público o la explotación y aprovechamiento de bienes del dominio del estado".*¹¹¹

El concepto de concesión que apunta el tratadista Miguel Acosta Romero, es el siguiente:

¹⁰⁹.- Citado por Serra Rojas Andrés, Derecho Administrativo, Edit. Porrúa, México 1977, Pág. 219.

¹¹⁰.- Op. Cit. Serra Rojas Andrés, Pág. 219.

¹¹¹.- Véase Fraga Gabino, Derecho Administrativo, Edit. Porrúa, México, 1987, Pág. 242.

*"La concesión constituye un acto administrativo discrecional, del órgano de la administración pública, que aplica en un caso concreto las disposiciones que regulan la materia de la concesión".*¹¹²

Por otro lado, Efraín Urzúa Macías comenta, respecto del término de concesión:

*"Por medio del acto de concesión, la administración otorga derecho a un particular para explotar un servicio público o un bien del estado, mediante ciertos requisitos y condiciones".*¹¹³

Un concepto más de concesión es el que introduce León Cortiñas Peláez:

*"El acto de concesión crea un derecho, que el particular concesionario no tenía, a la organización y ejecución de un servicio, pero no por ello lo coloca en un régimen de libre concurrencia, la cual no existe sino en el marco de la libertad de la industria y comercio, que es ajena a la esfera, estatal de principio, del servicio público".*¹¹⁴

Una última definición que mostramos del concepto de concesión administrativa, dada por autores mexicanos, es la que señala la UNAM en su Diccionario Jurídico Mexicano, cuyo contenido transcribimos a continuación:

*"Es el acto administrativo a través del cual la administración pública, concedente, otorga a los particulares concesionarios, el derecho para explotar un bien propiedad del estado o para explotar un servicio público".*¹¹⁵

Analizando las anteriores conceptualizaciones sobre la concesión, podemos abstraer y sintetizar que este concepto se aplica a las relaciones que se dan entre particulares y el Estado o su administración pública, cuando este último otorga a favor de los particulares un derecho que no tenían para explotar un bien de dominio público y/o para establecer y explotar servicios públicos, a lo cual los tratadistas administrativos han dado en llamar concesión administrativa, cuya regulación se realiza mediante normas de derecho público. (Cuadro No. 1)

Conforme a los autores que hemos citado, los cuales coinciden claramente en el concepto de la concesión, podemos desprender y sintetizar que los elementos sustantivos que definen a esta figura jurídico-administrativa son los siguientes:

112.- Acosta Romero Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Edit. Porrúa, México 1990. Pág. 699.

113.- Urzúa Macías Efraín, Derecho Administrativo, Universidad de Guadalajara, Edit. Universitaria, Guadalajara 1971, Pág. 50.

114.- Cortiñas Peláez León, Albores Fiscales y Administrativos de la Privatización, publicado en Trimestre Fiscal No. 40, Indetec, México 1992, Pág. 125.

115.- UNAM, Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo A-CH, Edit. Porrúa, México 1991, Pág. 566, Vol. Alfonso Nava Negrte.

- a).- Es un acto administrativo de carácter discrecional.
- b).- Es realizado por una autoridad administrativa, denominada concedente, que puede ser la administración pública federal, estatal o municipal.
- c).- Se otorga a favor de particulares o empresas denominadas concesionarios personas físicas o jurídicas, quienes son los titulares de la concesión.
- d).- Es un derecho para explotar un bien propiedad del estado, o para establecer y explotar un servicio público.
- e).- Los concesionarios están sujetos a derechos y obligaciones regulados por las normas de derecho público.

Una vez definidos los elementos sustantivos de la concesión administrativa, estamos en condiciones de determinar que el significado de la concesión que el Estado otorga a los particulares, tiene como contenido lo siguiente: ¹¹⁶

El acto administrativo discrecional mediante el cual la autoridad administrativa, sea federal, estatal o municipal, concede facultades a un particular o una empresa para:

- a).- Utilizar o manejar bienes del estado, dentro de los límites y condiciones que establezca la ley.
- b).- Establecer y explotar un servicio público, también en los límites y condiciones que la ley señale.
- c).- Puede significar también el procedimiento a través del cual se otorga la concesión, o el medio por el que se regula esta figura jurídico-administrativa.
- d).- Significa también el documento formal que contiene el acto administrativo donde se otorga la concesión.

En el ámbito de la administración pública y del desarrollo económico de nuestro país, la concesión administrativa significa también: ¹¹⁷

- a).- Un procedimiento dentro de la estructura de la sociedad moderna para entregara los particulares ciertas actividades, o la explotación de bienes federales que el Estado no está en condiciones de desarrollar por su incapacidad económica, o porque así lo estima útil o conveniente, o no se lo permite su propia organización.

¹¹⁶.- Véase a Acosta Romero Miguel, Op. Cit., Pág. 698.

¹¹⁷.- Véase Andrés Serra Rojas, Op. Cit., Pág. 221.

b).- La concesión conlleva estímulos al fomento de la riqueza nacional, a la creación de empleos y, al mismo tiempo, recibe cantidades importantes por concepto de contribuciones.

c).- Significa también que el particular, estimulado por su espíritu de lucro, pone sus mejores esfuerzos para una explotación de los recursos naturales o una eficaz atención de los servicios públicos concesionados.

En síntesis, y conforme a los autores mexicanos que hemos analizado, podemos concluir que el concepto de concesión administrativa es un acto de carácter administrativo (discrecional), de la administración pública, que se denomina concedente, la cual otorga en favor de particulares o empresas, llamados concesionarios, un derecho para explotar un bien propiedad del estado, o bien para establecer y explotar un servicio público.

Por otra parte, existe también coincidencia en la conceptualización del término concesión administrativa en otros países; por ejemplo, el tratadista francés Andrés de Laubadere la define como:

"Un procedimiento que permite a la administración conferir ciertos derechos a un particular (o algunas veces a una persona pública) en condiciones que implican frecuentemente un acuerdo contractual y la imposición de determinadas cargas... que conserva y aplica al conceptuar lo que es la concesión de servicio público y de obra pública en su traité de droit administratif". ¹¹⁸

De igual forma, el uruguayo Enrique Sayaques Laso define la concesión en los términos siguientes:

"El acto de derecho público que confiere a una persona un derecho o un poder que antes no tenía, mediante la transmisión de un derecho o del ejercicio de un poder propio de la administración". ¹¹⁹

A su vez, en el derecho administrativo italiano y español se cuenta con un significado más amplio del concepto de concesión, tal como lo expone Garrido Falla:

"Actos que transfieren a un particular facultades originariamente administrativas, como los que crean a su favor un derecho o capacidad prevista en el ordenamiento jurídico". ¹²⁰

118.- Citado por el Diccionario Jurídico Mexicano, Op. Cit., Pág. 566

119.- Diccionario Jurídico, Op. Cit., Pág. 506.

120.- Citado por Serra Rojas Andrés, Op. Cit., Pág. 220.

En estas definiciones de autores extranjeros, sobre el significado de la concesión, puede apreciarse que se hace referencia a un concepto más amplio del término, y se introduce como un elemento sustancial la parte contractual.

Lo anterior da pauta a considerar que las opiniones sobre la naturaleza jurídica de la concesión tienen fundamentalmente dos posiciones:

- a).- La de conceptualizarla como un acto administrativo, y la de
- b).- Considerarla como un acto contractual.

5.1.1. NATURALEZA JURIDICA DE LA CONCESION.

Las distintas teorías acerca de la concesión administrativa, tanto de autores mexicanos como extranjeros, señalan que la naturaleza jurídica de esta figura administrativa tiene tres vertientes básicas: ¹²¹

- a).- Como un acto de naturaleza administrativa.
- b).- Como un acto de naturaleza contractual.
- c).- Como un acto mixto o complejo.

En una primera distinción de estas teorías, podemos afirmar que en la doctrina administrativa extranjera predomina la naturaleza contractual de la concesión (André de Laubadere) y que en la doctrina administrativa mexicana tiene una mayor aceptación la naturaleza administrativa de la concesión y/o su naturaleza mixta o compleja (Serra Rojas, Gabino Fraga, Miguel Acosta Romero). (Cuadro No.2)

La teoría contractual de la concesión tiene como fundamento principal, que la concesión es el resultado de un contrato entre la administración pública y el concesionario. Esta postura es la tradicional para explicar la naturaleza jurídica de la concesión de servicios públicos, sobre todo en países de Europa, donde el concesionario tiene a su cargo la ejecución de una obra o bien, y la prestación de un servicio público mediante aportaciones económicas.

La teoría del acto administrativo de la concesión sostiene que la concesión es un acto unilateral, que se somete a un mandato del poder público, a una situación legal y reglamentaria predeterminada, sin que la voluntad del concesionario intervenga en ningún momento, ya que se concreta a aceptar condiciones preestablecidas.

¹²¹.- Véase Serra Rojas Andrés, Op. Cit., Pág. 229 y 230.

Esta última teoría es apoyada ampliamente por Miguel Acosta Romero, quien señalar que no está de acuerdo con el concepto de concesión como acto mixto, debido a que actualmente la mayoría de concesiones en México se otorgan mediante actos administrativos discrecionales, ya que los particulares no celebran contratos o convenios con la administración. Concluye este autor definiendo a la concesión como el acto administrativo discrecional del órgano de la administración pública, que se aplica a un caso concreto. Las disposiciones que regulan la materia de la concesión nada tienen de contrato ni de acto mixto.

Ahora bien, la teoría de la concesión como un acto mixto o complejo, expuesta por Andrés Serra Rojas, determina que la concesión es el resultado de un acuerdo de voluntades entre:

- a).- El concesionario que acepta, bajo ciertas condiciones, administrar el servicio, y
- b).- La administración que le confía esta gestión.

Este acuerdo de voluntades, tiene ciertas condiciones que son establecidas por la administración, dentro de las cuales se encuentran:

- a).- Fija las reglas de funcionamiento del servicio público.
- b).- Las tarifas que deben percibirse de los usuarios.
- c).- Las sanciones, en caso de faltas del concesionario a sus obligaciones.
- d).- La duración de la concesión.

El carácter complejo de la concesión como acto administrativo es resultado de la conjugación de las siguientes características:

a).- Un acto unilateral, donde se da una situación reglamentaria que establece la organización y funcionamiento del servicio público, lo cual consigna los poderes y deberes a que está sujeto el concesionario.

b).- Un acto contractual de naturaleza financiera destinada a asegurar la remuneración del concesionario y cuyos poderes y deberes, que resultan de las ventajas personales económicas, están subordinados a la organización y funcionamiento del servicio público.

c).- Como resultado de la conjunción de los actos anteriores, la situación del concesionario no es ni puramente contractual, porque el concedente (la administración pública) asegura el funcionamiento del servicio; ni es estrictamente legal o reglamentaria, porque no pierde su carácter de particular.

Esta teoría de la concesión como acto mixto o complejo, es apoyada ampliamente por Gabino Fraga, al comentar que las concesiones son de carácter mixto o compuesto por los siguientes tres elementos:

a).- Acto reglamentario, que fija las normas a que han de sujetarse la organización y funcionamiento del servicio. mismo que incluye los horarios, las tarifas y las modalidades en la prestación del servicio, teniendo como principal característica que la administración pública puede variarlo en cualquier instancia sin el consentimiento del concesionario.

b).- Acto condición, pues condiciona la atribución al concesionario de las facultades que la ley establece para expropiar, gozar de franquicias postales, etc.

c).- Contrato, tiene como finalidad proteger los intereses legítimos del particular concesionario, creando una situación jurídica individual que no puede ser modificada de manera unilateral por la administración, es la garantía de sus inversiones mediante el equilibrio financiera de la empresa.

Fraga añade que el equilibrio financiero de la empresa es el elemento que da la pauta para la solución al problema de equilibrar los beneficios económicos del concesionario, de la empresa y el interés general en la prestación del servicio público.(Cuadro No.3)

Otra opinión doctrinaria que apoya la concesión como un acto mixto o complejo, es la expuesta por Alfonso Nava Negrete en el Diccionario Jurídico Mexicano de la UNAM, que caracteriza a la naturaleza jurídica de la concesión conforme a los puntos siguientes:

a).- Es una decisión de la administración pública regida por la ley.

b).- El concesionario puede convenir con la administración en el contenido de la concesión (tarifas), de donde la doctrina comenta que la concesión es un verdadero contrato y no una simple decisión unilateral del sector público.

c).- Aceptada la voluntad de la administración o de ésta y la del concesionario como origen y naturaleza de la concesión, sus voluntades están sometidas a las reglas de la Ley de la concesión, que imprime una cierta reglamentación.

d).- La concesión administrativa en la legislación administrativa mexicana es una decisión casi exclusiva del poder público, el concesionario se subordina y se adapta a lo establecido por la autoridad administrativa.

"El derecho público que regula la concesión se compone del conjunto de normas establecidas en leyes, reglamentos, decretos, circulares, acuerdos y otras disposiciones que fijan el régimen de la concesión al concesionario y su actividad."(Cuadro No.4)

Respecto al desarrollo de la naturaleza jurídica de la concesión administrativa, en la teoría y la práctica administrativas, Serra Rojas y Acosta Romero señalan que varían conforme a los mismos desarrollos del Estado, en un estado: liberal la concesión aparecerá como un contrato, otorgando al particular determinados privilegios, siendo un medio complementario del Estado para impulsar su desarrollo económico, en un Estado intervencionista la concesión no será un contrato, sino un acto administrativo, reduciendo la concesión o tendiendo a desaparecer, para que el Estado se encargue de actividades que en otras épocas se realizaban o entendían como parte de la esfera de los particulares. (Cuadro No. 5)

El régimen jurídico que regula la concesión y las relaciones entre la Administración y el concesionario, es el derecho público y está constituido por el conjunto de normas establecidas en las leyes, los reglamentos, decretos, circulares y acuerdos que fijan, precisamente, el régimen al que están sometidas la concesión y su actividad.

El régimen financiero del servicio concesionado es independiente del régimen financiero del Estado, de tal manera que el concesionario debe obtener los fondos indispensables para la instalación del propio servicio y mantener para éste un presupuesto fuera del control de la Administración concedente. (Ley del D.F., art. 72, frac. V.)

Sin embargo, a pesar de que el concesionario soporta el riesgo de la empresa, él no controla ni los cargos ni los provechos de la misma, ya que por una parte es la Administración la que regula unilateralmente el funcionamiento del servicio y, por la otra, es la propia Administración la que debe también aprobar las tarifas que constituyen la remuneración de los gastos de organización y funcionamiento.

Las tarifas constituyen el elemento esencial de la economía financiera de la explotación. Su naturaleza jurídica es muy discutida. Se ha sostenido que la regulación de las tarifas constituye uno de los elementos contractuales de la concesión, al grado de considerar que el concesionario tiene un verdadero derecho para percibir las cuotas que se fijan convencionalmente, y la regulación no se modifica sino por medio de otro acto contractual.

En nuestro concepto, las tarifas no forman parte de las cláusulas contractuales de la concesión, porque ellas constituyen un elemento esencial de la reglamentación del servicio público concedido; pero tampoco podemos admitir que las cuotas que las mismas consignan sean establecidas en forma arbitraria y discrecional que sólo se gué por el propósito de hacer más barato el uso del servicio, sino que tiene que considerarse controlado o limitado por la necesidad de mantener el equilibrio financiero de la concesión y, consecuentemente, por la necesidad de que el servicio subsista, y de que subsista en las mejores condiciones para beneficio público.

La doctrina jurídica moderna ha considerado indudable que el concesionario está obligado a aceptar esta situación onerosa; pero al mismo tiempo ha considerado que la carga no debe recaer exclusivamente sobre él, puesto que la Administración está obligada por la concesión a mantener el equilibrio financiero del servicio.

La compensación puede hacerse, bien por una elevación de las tarifas, por el otorgamiento de una subvención, o bien el Estado toma directamente a su cargo la instalación o explotación suplementaria.

Para caracterizar con mayor precisión el concepto de "concesión administrativa" y, por ende, para fijar su naturaleza, la doctrina jurídica ha pretendido asignarle un mayor contenido reduciendo su enumeración. Así, por ejemplo, algunos autores la concretan a los actos de poder público que facultan el aprovechamiento o explotación de los bienes de la Nación, y a los que encargan a los particulares el ejercicio de actividades públicas explotando un servicio público.

Advertimos que no podrán ser materia de concesión aquellas actividades que justifiquen la existencia del Estado (seguridad pública, justicia), y las que carezcan de contenido económico y constituyan la competencia administrativa de los órganos, y así solo quedan para la concesión los servicios de interés público predominantemente económico o la explotación de bienes públicos en las cuales el concesionario obtiene una retribución o utilidad.

Deben también sustraerse de la categoría de concesión los actos que se limitan a autorizar ciertos trabajos previos relacionados con la explotación de bienes nacionales y el establecimiento de instalaciones para usos privados relativos a la industria, "pues dichos actos sólo constituyen condiciones para que el individuo pueda desarrollar una actividad que la ley ha querido someter al control del Estado, en razón de su nexo tan íntimo con el aprovechamiento de bienes que forman parte de su dominio directo, pero sin que los propios actos dejen de tener el carácter de actos unilaterales del Poder público, de simples permisos".¹²²

Las formas concesionales que hemos dejado asentadas o sea las de explotación de servicios públicos y la de bienes de la Nación pueden, en términos generales, ser descritas diciendo que la primera es el "acto de derecho público por el cual la administración encarga temporalmente a una persona la ejecución de un servicio público transmitiéndole ciertos poderes, y efectuándose la explotación bajo su vigilancia y control, pero por cuenta y riesgo del concesionario".¹²³ La segunda forma es el acto del poder público que faculta a los particulares la explotación de

¹²².- Gabino Fraga Eduardo: Derecho Administrativo; Vigésimaséptima ed. Editorial PORRUA S.A. México 1988, Pág. 387

¹²³.- Enrique Sayagués Lasso. Tratado de Derecho Administrativo, Tomo II, 1959, Pág. 12.

bienes de dominio directo o de propiedad de la Nación, por cuenta del concesionario y haciendo suyos los productos que contraiga.

Entre la concesión de bienes nacionales y la concesión de servicio público existen, por una parte, diferencias y, por otra, identidad. La diferencia estriba en que en la concesión para la explotación de bienes de la Nación sólo se producen relaciones entre el Estado y el concesionario, y no existe la prestación en favor del público; el concesionario se limita a aprovechar los productos de la riqueza nacional, es decir, los productos de la explotación para la que obtuvo la concesión, con las restricciones y obligaciones que le imponen las leyes relativas. En estas concesiones priva el régimen de inalterabilidad. En cambio, en la concesión de servicio público no sólo se producen relaciones entre el Estado y el concesionario, sino que existe además un tercer elemento: los usuarios del servicio, frente a los cuales el concesionario se obliga a la prestación regular, continua y uniforme del servicio, dicha prestación tiene carácter remuneratorio para compensar la inversión del capital. En estos casos, el móvil del concesionario es un fin eminentemente utilitario (*uti singuli*) y el de la administración el bienestar colectivo, con la buena marcha del servicio. En estas concesiones priva el principio reversional.

Con el propósito de hacer objetiva la diferencia entre las dos formas concesionales, si se hablara del valor que representa la concesión de explotación de bienes públicos, la determinaríamos por factores objetivos, es decir, por su productividad; en cambio, la de servicio público la haríamos depender del factor psicológico de la aceptación por parte de los usuarios, o de los incentivos del mercado.

La identidad entre ambas especies de concesión consiste en que implican la concurrencia de un interés general y un interés particular. En las dos hay intereses contrapuestos, pero no es necesario señalar que al concesionario únicamente se le otorga la ejecutabilidad de los servicios públicos o la explotación de los bienes, conservando el Estado la titularidad de unos y otros. Por eso se dice que se concede, pero nunca se enajena ni el servicio público ni los bienes del Estado.

En ambos casos la "concesión administrativa" es un procedimiento eficaz para entregar a los particulares aquellas actividades o bienes en que predomina el interés público, y que el Estado no está en condiciones de desarrollar o explotar, bien por su incapacidad económica o bien porque así lo estima útil y conveniente.

5.1.1.1. DIFERENCIAS DE LA CONCESION CON OTRAS FIGURAS ADMINISTRATIVAS.

Dentro de la legislación administrativa mexicana, la utilización del concepto de concesión no ha sido por lo regular muy precisa, ya que se utiliza en bastantes actos administrativos, algunos de los cuales no son precisamente una concesión.

Es común en leyes, resoluciones y circulares de carácter administrativo denominar concesiones a contratos, permisos, autorizaciones, licencias y otras figuras, que se hacen llamar contrato-concesión, concesión-permiso, etc., mismos que desvirtúan la naturaleza jurídica de la concesión.

De esta manera, la teoría y la práctica jurídica la mayoría de las veces no coinciden con el uso de los términos de autorización, permiso y licencia, a los cuales se les confunde principalmente con el concepto de concesión.

Para esclarecer y precisar el uso de los conceptos enunciados y sus diferencias con la concesión, definiremos estos términos en una forma más específica que la en un principio señalada:

La concesión, como ya apuntamos anteriormente, comprende diversos actos de la administración pública, confiriendo ciertos derechos o ventajas a las personas privadas sobre bienes del dominio del Estado o respecto a servicios públicos, con determinadas obligaciones, y otorgando una facultad para ejercer ciertas prerrogativas públicas.

La autorización, señala Serra Rojas¹²⁴, es facultar a una persona para que cumpla un acto que excede de su competencia, por una autoridad que está legalmente capacitada para ello. La autorización permite el ejercicio de un derecho preexistente, por lo que al cumplirse con los requisitos legales se asegura el interés público y permite a la autoridad administrativa levantar el obstáculo que facilita al particular el ejercicio de un derecho; en cambio, en la concesión estamos en presencia de la creación o constitución de un derecho nuevo, que no existía anteriormente.

Las licencias, señala este mismo autor, son actos del poder público que establecen una amplia libertad de obrar al particular en condiciones determinadas.

El permiso es un título necesario, que otorga la autoridad administrativa para hacer o decir una cosa, o viceversa. Es una limitación temporal más reducida que la concesión y su régimen es más flexible.

Al referirse Serra Rojas al permiso de policía en la industria, lo define como una actividad que el individuo va a ejercer en su nombre y por su cuenta, pero es una actividad que, por su naturaleza, podría ejercerse en virtud de la libertad natural: de esta forma, el permiso no hace más que superar un obstáculo, que se opone, a ello en virtud de la prohibición establecida por la policía en forma de una regla de derecho. Por su parte, la concesión confiere al concesionario un derecho,

¹²⁴.- Serra Rojas, Op. Cit., Pág. 222

algo que no se considera comprendido en la libertad natural, un poder de actuar derivado del Estado.

Por otro lado, Miguel Acosta Romero¹²⁵ define los conceptos de autorización, licencia y permiso en los términos siguientes:

- La autorización es el acto por medio del cual se confiere a una persona el derecho de realizar una conducta.
- La licencia es la facultad que otorga el poder público para hacer algo.
- El permiso es el consentimiento que otorga quien tiene potestad también para hacer algo.

Añade este autor que estos conceptos, en el fondo, son sinónimos, y sus variaciones son sólo específicas o de grado.

Concluye definiendo que el permiso, licencia o autorización es el acto administrativo por medio del cual se otorga, por medio de un órgano de la Administración Pública, a un particular la facultad o derecho para realizar una conducta o para hacer alguna cosa.

El tratadista Gabino Fraga coincide también en que los términos de autorización, licencia y permiso son utilizados indistintamente como sinónimos, y los define como "el acto administrativo por el cual se levanta o remueve un obstáculo o impedimento, que la norma legal ha establecido para el ejercicio del derecho de un particular".¹²⁶

Como puede apreciarse, los tratadistas doctrinarios coinciden claramente en que los conceptos de autorización, licencia y permiso, tienen un significado y naturaleza jurídica muy diferentes respecto de la concesión. Para ilustrar las diferencias substanciales de los anteriores conceptos y la figura de la concesión, consideramos conveniente señalar las características principales de los mismos, conforme al análisis de los autores ya citados.

125.- Op. Cit., Pág. 792-794

126.- Op. Cit., Pág. 236.

DIFERENCIAS ENTRE EL CONCEPTO DE CONCESION Y LAS FIGURAS ADMINISTRATIVAS DE LA AUTORIZACION, LICENCIA Y PERMISO

CONCESION

Confiere al particular algo que no está comprendido en la esfera de su libertad natural, un poder de actuar derivado del Estado. Es un acto administrativo discrecional.

Se crea o constituye un derecho nuevo que no existía anteriormente, y no otorga derechos reales al concesionario.

Tiene una duración de largo plazo y su régimen es rígido.

El concesionario no tiene ningún derecho preestablecido.

La autoridad administrativa no tiene la obligación de otorgar la concesión una vez cumplidos los requisitos legales, por no existir un derecho preestablecido.

Requiere capacidad financiera y técnica del concesionario para asegurar el interés público, las tarifas son fijadas por la autoridad administrativa.

Existen usuarios en la prestación de servicios, no así en la explotación de bienes del dominio público.

Se aplican los principios de rescate de las instalaciones o del servicio público, cuando no se cumplen las condiciones y el derecho de reversión, para que el Estado se haga dueño de las empresas, cumplidos los plazos de la concesión.

Su procedimiento es complejo y los concesionarios tienen derecho a una indemnización cuando se retira la concesión.

Requiere ser publicado en el Diario Oficial de la Federación o del Estado.

Está sujeta a plazos definidos.

Su régimen jurídico está regulado en la Constitución, leyes de la materia de la concesión, reglamentos, acuerdos, decretos, circulares y demás disposiciones.

AUTORIZACION, LICENCIA Y PERMISO

Permite el ejercicio de un derecho preexistente, cumpliendo requisitos legales de una actividad que, por su naturaleza, podría ejercerse en virtud de su libertad natural; sólo se supera un obstáculo, una prohibición establecida por una norma de derecho.

Tiene una limitación temporal y su régimen es flexible.

Su régimen reconoce al particular un derecho ya establecido, cuyo ejercicio está sujeto a modalidades y limitaciones que, mediante requisitos, se establecen con fines sociales, como la seguridad, salubridad, etc.

Cumplidos los requisitos del régimen jurídico, se otorga la licencia, permiso o autorización; por ejemplo, la licencia de conducir, los permisos de importación, etc.

No exige capacidad financiera y técnica del solicitante, ni garantía en el procedimiento para otorgarlos.

No hay usuarios.

No rigen los principios de rescate ni de reversión.

Es un procedimiento sencillo y no se da la oposición de terceros.

No se publica en el Diario Oficial de la Federación, sino que se le notifica personalmente al interesado, entregándosele el documento donde consta el acto.

No están sujetos a plazos forzosos; en general son de plazos largos o indefinidos en las licencias.

Los permisos y autorizaciones pueden tener distintos plazos de duración, por lo general son derechos cortos o se agotan con el ejercicio de los mismos. ej.: permisos de importación.

Su régimen jurídico se encuentra en la Constitución, leyes ordinarias y reglamentos, acuerdos, circulares o decretos.

Permite el ejercicio de un derecho preexistente, y se otorga de la autoridad al particular que cumple los requisitos.

Otorga una facultad de hacer, no hacer o decir algo, bajo condiciones determinadas.

Si se cumplen o satisfacen los requisitos establecidos, la autoridad está obligada a expedir el título correspondiente.

Por último señalaremos que de las diferencias y características ya señaladas, la doctrina ha subrayado los caracteres de la autorización contraponiéndolos a los de la concesión, porque ésta se emplea para aquellos casos en los que **no hay ningún derecho** previo del particular a la materia que es el objeto de la concesión, en que ninguna facultad le corresponde, en que ninguna actividad puede desarrollarse si no es por virtud de la propia concesión, que es la que crea directamente tales derechos o facultades, creando o constituyendo así un derecho que no existía.

5.2. ALGUNOS ASPECTOS CONSTITUCIONALES DE LA CONCESION ADMINISTRATIVA.

El artículo 28, párrafo cuarto de nuestra Constitución Política establece que ciertas áreas o actividades le han sido reservadas exclusivamente a el Estado, y por consiguiente están fuera de concesión a particulares; éstas son: acuñación de moneda, correos, telégrafos, radiotelegrafía, comunicación vía satélite, emisión de billetes, petróleo, hidrocarburos, petroquímica básica, minerales radioactivos, energía nuclear, electricidad y ferrocarriles.

Ante estas condiciones, nuestra Constitución Política ordena en el cuarto párrafo del artículo 25 que el sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que, en su caso, se establezcan.

El párrafo sexto del artículo 27 Constitucional permite la figura jurídica de la concesión para la utilización de las aguas nacionales, pues señala, en relación con los párrafos cuarto y quinto del mismo precepto:

"En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante *concesiones* otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y sustancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las *concesiones*, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de ésta. El

Gobierno Federal tienen la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo, en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radioactivos no se otorgarán *concesiones* ni contratos, ni subsistirán los que, en su caso, se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la ley reglamentaria respectiva. Corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán *concesiones* a los particulares, y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines".

De igual forma, la fracción I del artículo 27 Constitucional consagra que sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesorios para obtener concesiones de explotación de minas o aguas.

"El Estado, sujetándose a las leyes podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la federación, salvo las excepciones que las mismas prevegan. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público".

El Estado Mexicano podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones Exteriores en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes, y en no invocar la protección de sus gobiernos (restringiendo, en todo caso, las adquisiciones de inmuebles y aguas en una faja de 100 kilómetros a lo largo de las fronteras y de 50 kilómetros en las playas).

Sin lugar a dudas, es válido afirmar que las bases constitucionales de la concesión se encuentran plasmadas en los párrafos octavo y noveno del artículo 28, pues señalan:

"El estado, sujetándose a las leyes podrá en casos de interés general, concesionar Hay que anotar que las negritas son puestas por la autora, y no se encuentran en la constitución. La prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la federación, salvo las excepciones que las mismas prevegan. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público".

"La sujeción a regímenes de servicio público se apegará a lo dispuesto por la constitución y sólo podrá llevarse a cabo mediante ley".

Del análisis de los párrafos anteriormente citados, salta a la vista la intención del constituyente de facultar al Estado para, en base a la ley, y en casos de interés público, otorgar **concesiones** (tanto para establecer y explotar un servicio público, como para aprovechar y explotar un bien del dominio público), prohibiendo aquéllas que la misma ley señale como no concesionables (y que son las que señala el mismo artículo, en su párrafo cuarto).(Cuadro No.6)

El siguiente dispositivo constitucional que hace referencia a las concesiones, es el artículo 32, en su primer párrafo, mismo que dispone: "Los mexicanos serán preferidos a los extranjeros en igualdad de circunstancias, para toda clase de concesiones y para todos los empleos, cargos o comisiones del gobierno en que no sea indispensable la calidad de ciudadano".

Por su parte, el artículo 73, fracción XXIX, inciso 4, dispone que es facultad del congreso imponer contribuciones sobre los servicios públicos **concesionados** o explotados directamente por la federación.

En esta línea, y por último, vamos a encontrar dentro del artículo 89, referente a las facultades del Poder Ejecutivo (Presidente de la República), la mención en su fracción I, que es de su competencia proveer, en la esfera administrativa, la exacta observancia de las Leyes expedidas por el Congreso. Es aquí donde una parte de los doctrinistas encuentran implícita la facultad del Ejecutivo de otorgar **concesiones** (ya que expresamente no existe una disposición constitucional que lo prevea específicamente).

Concluimos este punto, señalando que las disposiciones relativas a requisitos y procedimientos para el otorgamiento de las concesiones, se deben encontrar previstas en las leyes especiales que se expidan al respecto.

5.2.1. LOS ELEMENTOS SUBJETIVOS DE LA CONCESION.

Los elementos subjetivos de la concesión son:

- a) La autoridad concedente, que puede ser la Administración Pública Federal, Local o Municipal.
- b) El concesionario, que es la persona física o jurídica a quien se otorga, y que es el titular de la concesión.

c) Los usuarios, únicamente en el supuesto de la concesión de servicio público, ya que en la utilización de bienes del Estado habrá relaciones entre el concesionario y los particulares, pero no bajo el concepto de usuarios.

5.2.2. LOS PRINCIPIOS QUE RIGEN LA CONCESION.

Ahora bien, los principios que rigen la concesión son:

- A) La capacidad jurídica;
- B) La capacidad técnica;
- C) La capacidad financiera;
- D) El plazo;
- E) Los derechos;
- F) Las obligaciones;
- G) El rescate;
- H) La reversión;
- I) El procedimiento;
- J) La extinción.

A) Capacidad jurídica del concesionario

La capacidad del concesionario se aprecia a través del estudio del régimen jurídico de cada Estado, que puede ser más o menos restringido.

Hay Estados que no señalan ningún límite de capacidad a los concesionarios, o establecen un mínimo de requisitos tal es el caso cuando el concesionario puede ser nacional o extranjero.

En otros regímenes o Estados, se señalan una serie de limitaciones a las actividades sujetas a concesión; por ejemplo, en México no pueden otorgarse concesiones sobre la explotación de hidrocarburos y petróleo, ni tampoco sobre generación, producción y distribución de energía eléctrica; sobre energía nuclear, actividades que en otros países sí pueden desarrollar los particulares.

Así, la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, en su Artículo 27, párrafo sexto, ordena que en esas materias no se otorgarán concesiones a los particulares, y el Estado llevará a cabo la explotación de esos sectores. Otra limitación que establece la Constitución, en su Artículo 27, fracción I, es que las concesiones de explotación de minas y agua sólo se otorgarán a los mexicanos por nacimiento o por naturalización, y a las sociedades mexicanas, salvo que los extranjeros convengan esto con los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo a la Cláusula Calvo.

B) Capacidad técnica del concesionario

Puede apreciarse en dos aspectos: personal y material.

a) Personal. El concesionario puede reunir ciertos requisitos mínimos de capacitación técnica, ya sea en lo particular, o mediante el personal que contrate para desarrollar la actividad concedida, especialmente si se trata de servicio público. Por ejemplo, en la concesión para transporte aéreo, el concesionario debe contar con pilotos, mecánicos y demás auxiliares.

b) Material. Los medios necesarios para ejercitar la concesión consiste en el conjunto de elementos materiales, especialmente de equipo, necesarios para realizar esa actividad.

C) Capacidad financiera.

La capacidad financiera es también otro requisito que generalmente se exige al concesionario, y consiste en que éste debe tener el capital necesario que le permita contratar al personal que va a prestar el servicio; el que va a dedicar a la explotación de los bienes del Estado, y adquirir el equipo, y los bienes que también se destinarán a ese efecto.

D) Plazo.

Generalmente las concesiones se otorgan por un plazo determinado, es decir, por un lapso más o menos largo, durante el cual el concesionario disfruta de los derechos de este acto.

No todas las concesiones se otorgan a plazos iguales, actualmente las concesiones, sobre todo las mineras, se otorgan por 25 años renovables por otros 25. En materia de vías generales de comunicación, se otorgan por 20 años las de caminos, y se limitan a cinco vehículos por titular; a 30 años las de obras en zonas federales y asimismo a 30 años las de radiodifusión y las de televisión por 30 años, refrendables; en las concesiones de caza y pesca, el plazo es mínimo, casi perentorio: hay concesiones que no tienen plazo, por ejemplo, las concesiones bancarias.

El hecho de que no tenga plazo creemos que no desvirtúa las características de la concesión, ya que, por la naturaleza de las actividades o la finalidad de las mismas, se estima que el plazo puede ser indefinido, mas no perpetuo, ya que la concesión puede ser revocada, cuando así lo ameriten causas de interés público, o se den los supuestos previstos en las leyes para que proceda la revocación.

E) Los derechos del concesionario.

Nacen y se generan con el acto de la concesión. Desde ese punto de vista, la concesión es constitutiva y esa característica la distingue del régimen de permisos, licencias y autorizaciones, en que el particular tiene derechos previos que han sido sometidos a limitaciones o modalidades por razones de salubridad, seguridad y orden público, y que sujetan al particular al cumplimiento de una serie de requisitos, que una vez satisfechos le permiten realizar esa actividad.

Una vez otorgada la concesión, ésta genera una serie de derechos y obligaciones al particular; en la de servicio público, el de establecerlo y explotarlo; en la de bienes del Estado, el de utilizarlos.

Los derechos derivados de la concesión generalmente son personalísimos, y el concesionario debe, si no ejecutarlos todos por él mismo, ya que sería imposible, sí vigilar personalmente su ejercicio. Las concesiones amplían el ámbito patrimonial del concesionario y le permiten obtener una utilidad derivada de su actividad personal y un rendimiento a sus inversiones, que es el incentivo que tiene para dedicarse a dicha actividad. Anteriormente se decía que este concepto, y el plazo, formaban parte del elemento contractual. En nuestra opinión, y en la experiencia administrativa mexicana, ya no se celebran contratos sobre este aspecto, sino que el concesionario calcula previamente cuál podría ser el rendimiento que obtenga de una concesión, y si el cálculo es favorable, la solicitará, pero no entra en un convenio con la Administración sobre este aspecto; tampoco el plazo se discute, sino que ya está previamente fijado por las disposiciones legales que rigen las distintas materias.

Generalmente se prohíbe transferir, ceder, gravar o enajenar las concesiones; en caso de que se realicen esos actos en contra de esa prohibición, la transferencia no producirá efectos y la concesión se extinguirá o caducará. El concesionario no adquiere derechos reales derivados de la concesión, pues esos derechos son administrativos, limitados por las leyes y el propio acto de la concesión, pero no llegan a tener las características que el Derecho Civil señala a los derechos reales, tales como son:

a) Propiedad de los bienes afectados a la explotación de la concesión.

Se reconoce que el concesionario es propietario de ellos, aunque sujetos a ciertas modalidades, ya que no puede gravarlos, ni cederlos, sin permiso de la autoridad, y estarán sujetos a la reversión. Son el conjunto de elementos materiales que se destinan a la explotación de la concesión. Por ejemplo, equipo de transporte.

En la concesión de explotación de bienes del Estado, el concesionario se hará dueño de aquellos bienes que extraiga y con los cuales se beneficie, sobre todo los minerales, pero no es dueño del suelo y subsuelo concedidos.

b) Régimen de concesión.

El régimen de concesión es de Derecho Público; así, tenemos que existen leyes administrativas que regulan esta materia y que son, entre otras: Ley Orgánica del Distrito Federal; Ley Federal de la Reforma Agraria; Ley General de Bienes Nacionales.

c) Tarifas.

La tarifa constituye el precio que paga el usuario por la prestación del servicio público. Las tarifas son fijadas unilateralmente por el Estado, ya sea a través de leyes, de reglamentos, decretos o acuerdos.

Las tarifas se calculan sobre bases técnicas, que permitan al concesionario no sólo obtener utilidades, sino realizar nuevas inversiones en equipo moderno y adecuado para prestar el servicio. La doctrina considera que cuando el Estado agrava las condiciones de prestación del servicio debe:

- I. Indemnizar al concesionario.
- II. Otorgarle subsidios fiscales, y
- III. Permitir la elevación de las tarifas.

Excepcionalmente el Estado permite que las partes las ajusten al costo del servicio, mediante los contratos que celebren entre concesionarios y usuarios.

d) Relaciones entre concesionarios y usuarios.

El régimen de las concesiones está constituido por un conjunto de disposiciones de Derecho Público que fijan con detalle la forma y términos en que se deben prestar los servicios públicos, o usar los bienes del Estado; según la doctrina, hay varias posibilidades cuando el usuario utiliza el servicio público:

- I. Celebra un contrato civil;
- II. Celebra un contrato mercantil, y
- III. Se sujeta a un régimen preestablecido mediante un acto-unión.

F) Obligaciones del concesionario.

- a) Ejercitar personalmente los derechos derivados de la concesión.
- b) No transferir, enajenar o gravar, los derechos derivados de la concesión, sin consentimiento de la autoridad concedente.
- c) Contar con los elementos personales, materiales y financieros para prestar el servicio público.
- d) No ceder, traspasar o gravar, el equipo, o los bienes destinados a la concesión, sin consentimiento de la autoridad concedente.
- e) Realizar las obras necesarias para prestar el servicio público o explotar los bienes.
- f) Prestar el servicio público, o explotar los bienes, en los términos y condiciones que señalan las disposiciones legales.

G) Rescate.

Es un principio aplicable a las concesiones de explotación de bienes del Estado; el rescate es un acto administrativo, mediante el cual la autoridad administrativa recupera los bienes que había concedido previamente, por causas de utilidad pública; se dice que es rescate, porque los bienes nunca salieron del dominio del Estado, sólo se permitió el uso temporal de ellos al concesionario.

H) Derecho de reversión.

Es una institución administrativa que opera en las concesiones, y consiste en que una vez transcurrido el plazo de la concesión, los bienes afectos ya sea al servicio público, o a la explotación de bienes del Estado, pasan a ser propiedad de éste sin necesidad de contraprestación alguna.

No en todas las concesiones existe el derecho de reversión; se daba en las concesiones de energía eléctrica (cuando existieron).

I) Procedimiento para otorgar la concesión.

El procedimiento para otorgar la concesión se inicia con una solicitud del particular, en la que se llenan todos los requisitos que exigen las disposiciones legales; generalmente se publica un extracto de la misma en el Diario Oficial de la Federación.

La última fase del procedimiento para otorgar la concesión, es que la autoridad administrativa aprecie si el solicitante cumplió con todos los requisitos, si tiene capacidad general, técnica y financiera, y si ha otorgado las garantías previstas, y, si lo estima conveniente al interés general, otorgará la concesión mediante una decisión administrativa que se expresa a través de un acuerdo escrito, el que generalmente se publica en el Diario Oficial de la Federación (hay casos en que no se publica sino simplemente se notifica personalmente, como en las concesiones de educación, de caza y pesca).

Por lo general, el título de concesión contiene el Acuerdo firmado por el titular de la dependencia que la expide y otros requisitos, como lo son, entre otros:

- 1.- Nombre, nacionalidad y domicilio del concesionario.
- 2.- Nombre, ubicación y descripción de los bienes a concesionar.
- 3.- Gasto y régimen de la demanda.
- 5.- Prohibición de modificar las condiciones del aprovechamiento.
- 6.- Prohibición de gravar o transferir la concesión, sin previa autorización.
- 7.- Duración de la concesión.
- 8.- Causas de revocación y de caducidad de la concesión.
- 9.- Disposiciones especiales.

Como ya dijimos, es un acto discrecional de parte de la autoridad, y no se trata de un acto obligatorio, reglado o vinculado, puesto que las leyes antes citadas no obligan a la autoridad a otorgar forzosamente la concesión, sino al contrario, la facultan para tomar esa decisión discrecionalmente.

J) Extinción de la concesión.

Los modos de extinción de la concesión son varios; el más normal es el cumplimiento del plazo; luego tenemos la falta de objeto o materia de la concesión, la revocación, la caducidad, la rescisión y el rescate.

a) Cumplimiento del plazo.

Al terminar el periodo previsto en la concesión, termina ésta, salvo en aquellos casos en que puede prorrogarse mediante un nuevo acto administrativo.

b) Falta de objeto o materia de concesión.

Si se hace imposible la prestación de un servicio público.

c) Rescisión.

Se considera que la rescisión es la facultad de una de las partes en un contrato o convenio para darlo por terminado si la otra parte incurre en el incumplimiento de sus obligaciones.

d) Revocación.

La práctica administrativa, en México, se ha orientado a considerar como causa de revocación de las concesiones la falta de cumplimiento del concesionario a las obligaciones que le impone el régimen jurídico de la misma.

e) Caducidad.

Opera cuando el concesionario está obligado a cumplir ciertos requisitos establecidos en la ley, reglamento o en el acto de la concesión, dentro de determinado plazo, y no cumple con ellos, por ejemplo, cuando no adquiere el equipo necesario para prestar el servicio público, o no inicia la prestación de éste en el plazo previsto.

f) Rescate.

Sólo opera en las concesiones de explotación de bienes del Estado.

g) Renuncia.

Existe la posibilidad de que la concesión se extinga respecto del concesionario por renuncia que éste haga de los derechos que tenga a su favor; sin embargo, esto dependerá de la importancia del servicio público o de las necesidades que el Estado tenga de explotar determinados bienes para que se pueda aceptar la renuncia de la concesión.

h) Quiebra del concesionario.

La quiebra del concesionario en la empresa que presta los servicios o explota los bienes, puede traer también la extinción de la concesión, y se estima que, en estos casos, las autoridades, cuando se trate de servicios públicos de gran trascendencia para la colectividad, deben asegurar la continuidad de los mismos.

5.3. OBLIGACIONES DEL CONCESIONARIO.

Ahora bien, el servicio público puede ser prestado en dos formas: directamente por el Estado, o indirectamente por medio de la concesión administrativa; en este orden de ideas, el concesionario viene a ser un colaborador del Estado en la realización del servicio público determinado por la concesión. doctrinalmente los concesionarios, como ya lo observamos, son organismos descentralizados por colaboración, que a diferencia de los llamados organismos descentralizados por región y por servicio, son entidades privadas que realizan una función o quehacer público, que originariamente le corresponde efectuar al Estado, pero que la ley lo autoriza a delegarlo a particulares.

Una vez que nace el acto administrativo llamado concesión, el concesionario tiene diversas obligaciones emanadas de la ley respectiva o impuestas por la autoridad concedente, ellas son:

- Otorgar garantía a favor de la autoridad concedente, para asegurar el cumplimiento de todas y cada una de las obligaciones que adquiera, conforme a lo previsto por la Ley respectiva y en el título de concesión.
- Iniciar y prestar el servicio público al cual se ha comprometido en forma continua, regular, uniforme y general, de acuerdo a las bases y tarifas que apruebe la autoridad concedente.
- Mantener en buen estado los bienes durante el plazo de la concesión. Así mismo, el concesionario esta obligado a realizar las inversiones que determine la autoridad concedente con la finalidad de mejorar el servicio prestado.
- Abstenerse de disponer de los bienes afectados a la prestación del servicio sin consentimiento de la autoridad concedente. A pesar de ser el concesionario el propietario de los bienes destinados a la explotación del servicio concesionado, existen múltiples limitaciones a este derecho de propiedad. En efecto, el derecho del concesionario sobre el patrimonio dispuesto al servicio concesionado no tiene una duración indefinida, sino que, por virtud del llamado derecho de reversión, pasa al Estado sin compensación alguna al término de la concesión. De igual manera, las hipotecas y demás gravámenes que lleguen a afectar dicha propiedad, sólo pueden establecerse con la aprobación de la autoridad concedente y subordinados al derecho de reversión, de tal manera que dichos gravámenes se extinguirán al pasar los bienes al Estado.
- Acatar las sanciones que se le impongan por incumplimiento de las obligaciones analizadas.

Si el concesionario incumple sus obligaciones, se hace acreedor de sanciones. Estas son muy variadas, pudiendo consistir en multa, suspensión de los beneficios económicos que se le hubieran otorgado, imposición del pago de daños y perjuicios causados, e inclusive pudiendo llegarse a la declaratoria de la caducidad de la concesión. Es decir, partiendo de la base de que al Estado le interesa la continuidad, regularidad, uniformidad y generalidad del servicio público, ante las actuaciones contrarias a estos principios se aplican medidas varias, entre ellas, la caducidad. Reforzando esta idea, Miguel S. Marienhoff establece: "En la alternativa de optar entre servicio a cargo directo del Estado y servicio prestado mediante concesionario, me decido francamente por este último sistema: tiene la enorme ventaja de facilitar todo lo concerniente a la responsabilidad por un servicio mal prestado. Al concesionario lo controla la Administración Pública, sea de oficio o a pedido de un administrado o de un usuario, mientras que si el que presta el servicio es el Estado, a veces al administrado o al usuario le resulta difícil no sólo ser amparado en su queja, sino, sobre todo, hacer efectiva la responsabilidad estatal. Siempre será mas complejo y difícil hacer efectiva la responsabilidad del Estado que la del concesionario".¹²⁷

A continuación ahondaremos en la figura jurídica de la caducidad de la concesión, por representar un medio con el que los particulares, usuarios de los servicios públicos, contamos para presionar a los concesionarios a efecto de que se presten de manera correcta los servicios.

La caducidad es la más importante causa anormal o anticipada de conclusión de la concesión. Podría definirse así: "Es la forma de extinción de la concesión por incumplimiento del concesionario de las obligaciones esenciales señaladas en la ley o fijadas por la autoridad concedente y que viene a poner en peligro la prestación del servicio público".¹²⁸

La caducidad de la concesión constituye la sanción más importante que puede imponerse al concesionario y deberá declararse en razón de faltas graves del mismo. Dada la transcendencia de la extinción anticipada de la concesión y las perturbaciones que siempre origina en el funcionamiento del servicio público, es una medida que debe usarse con gran prudencia.

Las causas de caducidad de la concesión varían de ley a ley. Pero se reducen, como hemos dicho, a incumplimientos graves del concesionario que afectan el núcleo, la esencia del servicio. La caducidad tiene que estar expresamente prevista en la ley, y es declarada por la autoridad concedente previo derecho de audiencia al concesionario.

¹²⁷. - Villegas Basavilbaso, Benjamin; Derecho Administrativo; Tipografía Editora Argentina. Buenos Aires, 1949. Tomo I, Pág. 385

¹²⁸. - Villegas Basavilbaso Benjamin, Op. Cit. Pág. 389.

Una vez declarada la caducidad de la concesión, evidentemente el concesionario no tiene derecho a indemnización alguna, y todo los bienes afectos a la prestación del servicio público revierten al Estado.

De lo expuesto, se deriva que la omisión o inadecuada prestación de servicios públicos concesionados constituyen una falta grave, y teóricamente una causa de caducidad de la concesión. Por lo tanto, frente a servicios públicos concesionados no prestados o deficientemente proporcionados, los usuarios podemos acudir ante la autoridad concedente para que ésta, a su vez, declare la caducidad de la concesión, y consecuentemente la extinción de este acto administrativo sin responsabilidad alguna para el Estado. Es decir, la posible caducidad de la concesión, principalmente, y las otras sanciones, constituyen medios colaterales o indirectos para forzar al concesionario a que preste correctamente el servicio público a su cargo.

5.4. PROPUESTA DE CAMBIO

Enfrentamos la rapidez de la transformación mundial en una época de grandes cambios económicos y técnicos como signos dominantes de la Historia contemporánea. El principal reto de México, dentro de este contexto, es el de buscar un desarrollo económico con justicia social e irrestricto respecto a la libertad; y que al propugnar por un desarrollo económico, reafirme en términos inequívocos su aspiración legítima a preservar su soberanía política, y mantener su herencia cultural aún más allá del progreso material.

México cuenta con ventajas comparativas con respecto a otros países que nos garantizan el éxito: disponemos de considerables recursos naturales; una población joven y dinámica; somos vecinos del mayor mercado del mundo y poseemos, por tanto una situación geopolítica privilegiada, pertenecemos, al mismo tiempo, al Atlántico del Norte y a la Cuenca del Pacífico; somos el puente entre las dos Américas, uno de los países más grandes de América Latina.

El desarrollo de México exige una constante adaptación a las circunstancias. Demanda, además, imaginación para diseñar las estrategias necesarias y el valor para romper con moldes inadecuados.

Cuando el propósito es lograr las condiciones para un crecimiento económico más vigoroso y saludable, acompañado de un mejoramiento de los niveles de la vida de nuestra población, no cavem dogmatismos inflexibles ni defensa de intereses sectarios.

En el pasado fuimos capaces de promover el desarrollo de la planta industrial mediante una estrategia proteccionista. Con ella diversificamos nuestra actividad

económica, incrementamos el valor agregado de nuestra producción, generamos mayores niveles de empleo y dimos un paso adelante en nuestro proceso de desarrollo. Esta estrategia generó desequilibrios en el sector externo, en el ahorro, la inversión, así como en la estructura del gasto público. Pretender quedarnos en esta etapa sería anquilosarnos, destinarnos a la dependencia económica y financiera.

Por ello, el cambio se ha hecho indispensable no sólo por el agotamiento del modelo, sino también por la necesidad de participar de manera activa en las transformaciones que están ocurriendo a nivel mundial.

La nueva etapa de desarrollo exige armonía entre los esfuerzos de la iniciativa privada y el sector público. El principal reto en este campo reside en involucrar al capital privado, nacional y extranjero, en la tarea de apoyar el futuro de la economía del país, a fin de liberar recursos que el gobierno pueda aplicar directamente a impulsar el desarrollo nacional. En vez de subsidiar la ineficiencia, se quiere incrementar la productividad y el bienestar de la población. Se han roto tabúes, buscando fortalecer la responsabilidad del Estado. Eso es modernidad, la cual no sólo refleja los avances de tipo tecnológico o científico, la modernidad se manifiesta también en el avance que pueda tener un pueblo, esto es, destruir todo un aparato burocrático ineficiente, corrupto y costoso que sólo sirve de premio para aquellas personas que desean verse beneficiadas con asignaciones en puestos "clave", refiriéndonos específicamente a las aduanas por ser tema principal de esta tesis; y, cabe reflexionar, ¿cuánto cuesta sostener esto?, y al hablar de costo nos referimos, entre otras cosas:

- a) Al pago de los trabajadores.
- b) A la constante contratación de nuevo personal, al que no sólo deberá capacitársele, sino incluso sostenérsele económicamente, todo esto a fin de encontrar un poco de honestidad.
- c) La adquisición de material de trabajo, como sería equipo de cómputo, así como de papelería.
- d) El mantenimiento de oficinas, vehículos y lugares de trabajo.
- e) El disponer con lugares amplios y suficientes para llevar a cabo sus funciones.
- f) Los múltiples cursos de capacitación al personal de operación, quien en muchos casos estará abocado a explicar los nuevos cambios de la normatividad.
- g) El desembolso que se debe realizar para obtener un pequeño control en las actividades que se realizan.

Todo esto para prestar un servicio que, como ya lo estudiamos en capítulos anteriores, no es engorroso, sin embargo el costo de este servicio es sin duda alguna exuberante, pudiendo asegurar que todo este gasto aunado a la corrupción existente daría como resultado una pérdida, lo que resulta no rentable puesto que se capta menos de lo que se debería realmente captar. Demostrar, con pruebas fehacientes, la existencia de la corrupción es, sin duda alguna, una tarea titánica, ya que no solamente representa el dinero que recaban los malos funcionarios, de todos los niveles sino que también impacta en la imagen de nuestro país, y con ello en las inversiones que en él se puedan realizar.

Ahora bien, no hay duda alguna de que el precio de captación es alto, ya que en él se incluyen el ad-valorem, la cuota compensatoria en su caso, el Impuesto al Valor Agregado y el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios cuando se generen, y, por supuesto, el derecho de trámite aduanero; sin embargo, ¿cuanto dinero ha destinado la Secretaría de Hacienda a fin de obtener un control eficiente, capaz de detectar toda anomalía que pudiera generarse en la prestación de sus servicios?, claro que en esto señalaremos que no siempre será el personal hacendario el responsable de las anomalías que se realicen sino, como ya lo observamos también en capítulos anteriores, en forma directa o indirecta también se encuentra el usuario del servicio, a quien hace falta concientizar a través de una labor de educación fiscal, tal como lo señala Emilio Margain Manautou, distinguiendo a esta labor fiscal en dos tipos:

a) Labor de educación fiscal, por lo que toca al contribuyente ,consistente en :

- 1) Que se percate que el avance del país depende de su conducta tributaria;
- 2) Que tenga conocimiento del uso que se dará a su dinero y, por consiguiente, de las necesidades que dejarán de colmarse si no se tributa con honradez;
- 3) Que se entere de los derechos o beneficios que la ley tributaria le concede;
- 4) Que tenga pleno conocimiento de las consecuencias de su mal comportamiento;
- 5) Que la tolerancia del fisco no debe interpretarse como debilidad, sino como comprensión a sus problemas;
- 6) Familiarizarlo, desde la escuela, con la formulación y presentación de su declaración concerniente al impuesto sobre la renta personal;

b) **Labor de educación fiscal al Fisco**, para el personal hacendario que desempeña una labor para la que, lo más seguro, carece de vocación o de la sensibilidad humana que le permita resolver con justicia o comprender cabalmente los problemas de los contribuyentes; labor de educación fiscal es:

- 1) Aplicación de la ley fiscal con toda ponderación, cuidado y equidad, evitando arbitrariedades y molestias injustificadas a los contribuyentes;
- 2) Comprensión de los problemas que aquejan al contribuyente en cumplimiento de sus obligaciones fiscales;
- 3) Saber escuchar al contribuyente; y si éste tiene la razón, dársela.
- 4) Que la impartición de la justicia tributaria sea, esencialmente, otorgada por la administración pública y no por los tribunales;
- 5) Actuar con energía cuando el caso lo amerite;
- 6) No beneficiarse ni aprovecharse con el problema o con los errores del contribuyente;
- 7) Que la actuación ante el contribuyente no sea vejatoria u ofensiva;
- 8) Respeto a la ley tributaria;
- 9) Infundir confianza para que el contribuyente se acerque y exponga sus problemas;
- 10) Resolver con prontitud las consultas e, inclusive, realizar labor de asesoramiento;
- 11) Permanente revisión de las leyes tributarias para eliminar lo innecesario o las lagunas y fallas en ellas existentes;
- 12) Superación permanente en el desempeño de sus funciones.¹²⁹

Una vez expuesto todo lo anterior destacamos los principales problemas existentes en la actual prestación del servicio del despacho aduanero, tales como son:

A) El servicio que actualmente se presta es insuficiente, ineficiente, costoso y poco acorde con las necesidades presentes y futuras.

¹²⁹.- Margain Manautou Emilio.- Nociones de Política Fiscal.- Universidad Autónoma de San Luis Potosí. México 1980. Pág. 87-90

B) No se cuenta con un mecanismo de control eficiente, surgiendo como consecuencia la corrupción. Con un buen control no existen anomalías y al no existir éstas la captación que se obtiene es mucho mayor;

C) El excesivo número de personal mal distribuido, lo que entorpece llevar a cabo un buen control, esto independientemente del gasto que representa su estadía en el sector público (salarios y demás prestaciones), aunado a que los puestos que ocupan se caracterizan por ser eternos e inamovibles, la gran mayoría de ellos amparados en el hecho de pertenecer a algún sindicato.

D) La creación de la normatividad tan variada y en muchas ocasiones, contradictoria de las diversas áreas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público involucradas con el comercio exterior.

E) La falta de información oportuna de la normatividad vigente a las diversas aduanas de la República, así como la discrecionalidad de la autoridad aduanera en aplicar ésta, la que se le da a conocer a través de oficios-circulares, faxes, manuales etc., y que en muchas ocasiones no se hace del conocimiento general al demás personal que labora en la aduana, y mucho menos al particular.

F) La disyuntiva para el usuario de ser atendido mediante "gratificaciones" que agilicen su trámite, o bien esperar a que el mecanismo burocrático lo haga a destiempo. Esto implicaría poner énfasis en la educación del usuario, de hacer valer su derecho de realizar las denuncias correspondientes, sin temor a represalias, en el lugar o lugares previamente establecidos para este fin, de los que actualmente se carece.

G) La falta de un programa de educación fiscal que tenga como fin dar capacitación permanentemente y en forma general tanto a la autoridad como al usuario de las reformas que constantemente se están generando.

La cantidad de recursos económicos que la Secretaría de Hacienda ha destinado para dar solución a estos problemas es, sin duda alguna, grande y los resultados no muy notorios.

Con todos estos problemas se explica el por qué de mi propuesta de tema de tesis, de **concesionar el servicio del despacho aduanero**, puesto que, como se señaló anteriormente este servicio puede ser rentable, ya que independientemente de existir el agente aduanal como coadyuvante a las importaciones y exportaciones que se efectúan. Se cuenta con grandes apoyos que permiten el buen desempeño de esta función, tal como sería el caso de los almacenes generales de depósito y laboratorios autorizados, además de contar con los módulos bancarios para efectuar el pago de los impuestos correspondientes, por lo que de llevarse a cabo esta propuesta se obtendría un servicio eficiente, suficiente y funcional, ya que esta

concesión se da con la certeza de que la empresa privada actuará en una forma 100% profesional; sin embargo, los medios para lograrlo consistirían en:

A) Ceder a la empresa concesionaria la participación recabada por concepto del derecho de trámite aduanero, llegando al acuerdo del porcentaje que se considere más adecuado y justo tanto para la empresa particular como para el propio usuario, además de otorgar un porcentaje del "valor del producto rescatado", esto como un estímulo por los mayores ingresos alcanzados.¹³⁰

Al hablar de valor del producto rescatado, nos referimos concretamente a aquellos productos que fueran detectados por la empresa tratando de evadir los impuestos correspondientes, y que forman la "Mercancía -Contrabando".

Esto, lógicamente, se logrará con un estricto control que tanto Secretaría de Hacienda y Crédito Público como la empresa particular realizaran en forma independiente.

B) Al otorgar la concesión, la autoridad fiscal-aduanera no perdería el derecho al cobro de los impuestos y demás contribuciones que el particular estaría obligado a pagar, y que en la práctica se efectúa por medio de los módulos bancarios correspondientes.

Así mismo, cabe recordar que el Estado no pierde la propiedad ni el derecho sobre los bienes o servicios materia de la concesión, y puede en todo momento reservarse el derecho de revisión en un período determinado, en el cual podrá ratificar, derogar, abrogar o transferir la concesión.

C) Obviamente que ninguna empresa particular desearía tomar bajo su tutela la nómina tan exagerada de empleados que actualmente laboran en las aduanas, por lo que requerirán de una área de actividades despejada para poder estructurar de la manera que mejor convenga a su personal.

La Secretaría de Hacienda, como una medida político - económica, podría otorgar liquidaciones, retiros voluntarios o, en su caso, reubicar al personal en las diversas áreas que forman a la propia Secretaría, que, incluso si las necesidades de trabajo así lo requieren, podría ubicarse en los diversos Estados de la República; en lo personal, me inclino por esta última opción, y para ello hago mención de lo que se señala en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del apartado B) del artículo 123 Constitucional, en su Título

130. Hay que recordar que el pago de los impuestos y del derecho de trámite aduanero se realiza por medio de los bancos, por lo tanto estas instituciones podrían continuar recabando las cantidades, para posteriormente enterar tanto al Gobierno Federal de todos los ingresos obtenidos, como a la empresa concesionaria solo por los ingresos que a ésta última le corresponda.

Segundo, Capítulo I, artículo 16, misma, que rige a los Trabajadores de la Secretaría de Hacienda, y en la que se prevén tales situaciones.

"Artículo 16. Cuando un trabajador sea trasladado de una población a otra, la Dependencia en que preste sus servicios dará a conocer previamente al trabajador las causas del traslado, y tendrá la obligación de sufragar los gastos de viaje y menaje de casa, excepto cuando el traslado se hubiere solicitado por el trabajador.

Si el traslado es por un período mayor de seis meses, el trabajador tendrá derecho a que se le cubran previamente los gastos que origine el transporte de menaje de casa indispensables para la instalación de su cónyuge y de sus familiares en línea recta ascendentes o descendentes, o colaterales en segundo grado, siempre que estén bajo su dependencia económica. Asimismo, tendrá derecho a que se le cubran los gastos de traslado de su cónyuge y parientes mencionados en este párrafo, salvo que el traslado se deba a solicitud del propio trabajador.

Solamente se podrá ordenar el traslado de un trabajador por las siguientes causas:

- I. Por reorganización o necesidades del servicio debidamente justificadas;**
- II. Por desaparición del centro de trabajo;**
- III. Por permuta debidamente autorizada, y
- IV. Por fallo del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.¹³¹

No quisiera concluir este inciso sin antes señalar que la posición que asumo, de reubicar al personal que actualmente labora en las aduanas, se basa en lo oneroso que resultaría para la Secretaría de Hacienda dar la liquidación o el retiro voluntario a sus trabajadores; esta posición va abocada a los intereses que pueden en su momento beneficiar a la Secretaría de Hacienda, sin tocar los intereses que pudieren surgir en otras áreas del Derecho, como la laboral.

Por último, cabe también señalar la posibilidad de que la empresa concesionaria otorgue contrataciones al personal existente, si éste reúne las condiciones que le fuesen exigidas.

D) Ahora bien, considerando que ya existen las instalaciones en las que se llevan a cabo estos servicios, el mantenimiento, equipo y papelería correría a cargo de la empresa.

¹³¹.- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B) del artículo 123 Constitucional, Editorial PORRUA S.A. México 1994, Pág. 27.

E) Dada la tendencia de nuestro país a simplificar las operaciones y con ello agilizar los trámites, es conveniente que la empresa, de común acuerdo con la Secretaría de Hacienda, actualice los diversos plazos que se manejan en la operación aduanera.

F) Con el objeto de facilitar la función que realizará la empresa privada, es necesario que la Secretaría de Hacienda le ofrezca los medios adecuados para llevarla a cabo, por lo que es conveniente que exista una administración coordinadora del despacho aduanero, compuesta por personas conocedoras de la materia aduanera, encargada de brindar, vía cómputo, la solución a los diversos planteamientos que sobre la correcta aplicación de la normatividad les fueran hechos por las aduanas, y toda vez que la Administración Central de Operación Aduanera, dependiente de la Administración General de Aduanas, de acuerdo al Reglamento Interior de esta Secretaría, tiene la función de facilitar este tipo de información, sería conveniente que fuese esta área quien lo llevara a cabo.

Es necesario señalar que la información que manejan las aduanas es escasa, y en muchas ocasiones no vigente, por lo que el área a que hacemos alusión además de solucionar las preguntas que sobre materia fiscal-aduanera se le hiciesen, deberá contar con una base de datos computarizada, tal como serían leyes, decretos, acuerdos, resolución miscelánea, oficios circulares, programas de las preguntas más frecuentes con su respectiva respuesta, así como la información que las diversas Secretarías o áreas involucradas con el comercio exterior manejen, manteniendo de esta forma actualizadas a todas las aduanas y áreas de la Secretaría de Hacienda.

Asimismo, es conveniente señalar que los beneficios que se pueden obtener son sin duda alguna de gran trascendencia, tanto para las aduanas como para el área central, señalando entre otros:

1.- La información (faxes, circulares, avisos, etc.) que reciban las autoridades tanto regionales como locales, y el personal encargado de las aduanas, sería rápida, vigente y oportuna, consiguiéndose la solución de los diversos problemas que se les presenten de la misma forma.

2.- Las diferentes áreas de la Secretaría tendrán la posibilidad de consultar jurisprudencias, leyes, reglamentos, así como la derogación, reforma o adiciones que sufrieran, señalando, asimismo, las fechas en que dichos cambios se realicen; todo esto vía cómputo.

Así, las dudas que surjan sobre la correcta aplicación de la normatividad serán resueltas en forma inmediata por esta área.

A su vez, esta área podría brindar orientación electrónica a los usuarios del servicio aduanero, a través de un equipo de cómputo instalado en las áreas de servicio al contribuyente, concentrando en él las preguntas y respuestas más usuales que sobre la materia fiscal-aduanera se realicen.

El implementar un banco de preguntas sobre materia fiscal-aduanera tiene como finalidad que a través de un sistema de consulta computarizada se logre orientar al contribuyente, respondiendo las dudas esenciales que éste tenga, y sirva, además, como instrumento de capacitación básica para funcionarios cuyo ejercicio profesional incida en la materia.

Una de las formas que servirían de fuente generadora de información sería que este sistema de cómputo se encontrase enlazado con las diversas áreas centrales de la propia Secretaría, y que estas mismas se encargaran de capturar la información por ellos generada. Así mismo, para la elaboración del cuestionario de preguntas más frecuentes bastaría que el personal que se encuentre en los módulos de información remita estas preguntas al área que se sugiere crear, la que se encargaría de capturarlas y darles respuesta, en el caso de no existir fundamento legal para dar solución al planteamiento presentado por alguna autoridad o contribuyente, éste debería remitirse al área normativa correspondiente a fin de que esté realice la normatividad correspondiente y la dé a conocer lo más rápidamente posible.

El implementar esta área tiene como objetivo concentrar en una sola área los criterios de interpretación jurídica en materia de comercio exterior, evitando la dispersión de esta clase de disposiciones, lo que en la actualidad crea confusión e inseguridad, no sólo a las autoridades, sino también a los usuarios de los servicios aduaneros. La creación de esta área, además, implicará ajustes en el organigrama de la Secretaría.

G) Por otra parte, esta propuesta de concesionar el servicio del despacho exige de manera primordial la protección de los intereses de la Secretaría de Hacienda y, por ende, del país, por lo que es fundamental como medida de control tanto para la empresa como para todos los que de algún modo se encuentran relacionados con el desarrollo del despacho aduanero, la creación de un **Comité de control y vigilancia**, compuesto por un representante de la Secretaría de Hacienda, que se propone sean los que actualmente fungen como Administradores Regionales, un representante de los agentes aduanales, un representante de la empresa y de ser necesario un representante de cada una de las demás Secretarías (Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de Desarrollo Social, etc.); en el caso de aduanas marítimas un representante de la empresa naviera.

El Comité de control y vigilancia deberá estar dotado expresamente de amplios poderes para poder solicitar a la empresa concesionaria todo tipo de

información a fin de facilitar su labor, incluso podrá tener acceso a inspeccionar archivos y locales ocupados por la empresa privada.

Una vez concluida su investigación, el Comité emitirá una resolución, la que puede adoptar la forma de sugerencia, advertencia, recordatorio, amonestación, crítica u opción.

La eficacia del Comité se deberá en gran medida a las campañas publicitarias sobre la forma en que funciona y del tratamiento a las reclamaciones. Los servicios que presta el Comité deben darse a conocer a todos los usuarios del servicio como sería el caso de los pasajeros que realizan pequeñas importaciones, agentes aduanales etc...

La forma en que el Comité puede iniciar su investigación será:

- a) Por quejas, tanto escritas como orales, incluso por vía telefónica, las que deberán ser ratificadas por escrito.
- b) Por iniciativa propia.

El Comité de Control y Vigilancia tendría como función controlar, vigilar e informar en todos los casos al área central, "Administración General de Aduanas", si la empresa cumple o no con el compromiso adquirido, debiendo así mismo informar de las anomalías o denuncias hechas por los usuarios del servicio.

Todas las situaciones no legales se pueden solucionar estimulando al usuario a ser su denuncia ante el Comité de estos actos corruptos, por lo que es importante resaltar que el usuario contará para realizar estas denuncias y sugerencias con buzones colocados estratégicamente en la aduana.

Se propone que las actividades como lo son citar a reunión, levantar el informe respectivo, recabar firmas, enviar la información al área central, etc... le sean asignadas al representante de la Secretaría de Hacienda, quien estará obligada a presentar este informe semanalmente.

Con las quejas que reciba el Comité, se contará con la oportunidad de conocer los defectos burocráticos ocasionados por inadecuadas prácticas administrativas, y al conocer los defectos de actuación de la empresa concesionaria podrán promoverse reformas administrativas.

H) Otro punto importante a tocar es el de que la autoridad fiscal pueda hacer conciencia fiscal en el usuario de cubrir con sus obligaciones fiscales y, como consecuencia, que el particular observe que el pago que realiza es justo. Es necesario capacitarlo, ya que en la medida que así sea y adquiera la conciencia

necesaria, también se incrementarían los beneficios que obtengan por concepto del buen pago de impuestos.

Se a hecho énfasis en la capacitación para el usuario debido a que la mayor parte de delitos fiscales se basan en la desinformación que existe, esto independientemente de los múltiples cambios que se generen en la aplicación del derecho fiscal.

Ahora bien, el mercado de trabajo de profesionales formados académica y prácticamente en materia aduanera es casi nula, algunas universidades imparten los conocimientos de la licenciatura en comercio exterior, sin embargo de los contenidos didácticos se desprende que casi la totalidad de las materias se orientan hacia aspectos trascendentales de comercio exterior, tales como determinación de mercados, conocimiento de la política comercial internacional, etc., descuidando aspectos esenciales jurídicos y operativos de la materia aduanera, es por esto que al llevarse a cabo este proyecto, la empresa no dispondría de personal capacitado, restándole eficiencia a su labor, por lo que la Secretaría de Hacienda, como apoyo y seguridad del correcto desarrollo de las funciones del personal de la empresa, deberá proporcionarle la capacitación necesaria a fin de que se encuentren en condiciones para el correcto ejercicio de sus labores. Esta capacitación no podrá exceder del término de 5 meses.

Es conveniente señalar que una de las grandes ventajas que sería palpable en la prestación del servicio del despacho "concesionado" sería la constante capacitación que la empresa pudiera brindarle a su personal, lo que es posible dado el número reducido de éste, en comparación con el que actualmente labora en las aduanas,¹³² por lo que su capacitación sería mucho más rápida y eficaz.

Así mismo es conveniente que el personal contratado por la empresa cuente con un número de registro en el que se concentre su expediente, el cual no sólo sería del conocimiento exclusivo de la empresa, sino que incluso también de la Secretaría de Hacienda, esto como una medida más de control.

1) Además de que la empresa privada se encuentre obligada a realizar inversiones de tipo tecnológico acordes a las necesidades que se requieran para prestar este servicio, es necesario que establezca una metodología a fin de que su personal además de ser capacitado en cuanto a conocimientos, surja en ellos la integridad en su comportamiento, brindando de esta forma a la Secretaría un perfil adecuado de su personal, consideramos que para que esto se pueda dar, es conveniente que se inculque en ellos:

- Un sentimiento de orgullo del servicio público.

¹³².- El que es excesivo para la realización del trabajo.

- Dar salarios adecuados y condiciones de servicio.
- Introducción de un sistema de bonos y recompensas para quienes descubran caso de fraude aduanero.
- Establecimiento de oportunidades bien definidas de ascenso y de carrera.
- Introducción de un plan de continuo entrenamiento para todo el personal, que resultaría particularmente necesario cuando la legislación sea puesta al día.

Esto independientemente de realizar:

- Periódicamente exámenes de psicométricos, técnicos y prácticos al personal.
- Auditorias independientes, efectuadas por entidades que no tengan conexión con la aduana:
- División de funciones y rotación regular del personal comisionado en áreas de alto riesgo.

J) La Secretaría ha tenido experiencias bastante provechosas en la aplicación de algunas innovaciones, como es el caso del mecanismo de selección aleatoria, el que fue puesto en marcha inicialmente en una aduana para que posteriormente conforme a los resultados, fuese aplicada en forma paulatina en todo el país. El éxito fue notorio y por consiguiente aún continúa aplicándose en el sistema aduanero.

Si bien es cierto que el mecanismo de selección aleatoria ya venía aplicándose en otros países, esta propuesta de concesionar el servicio del despacho aduanero no ha sido aplicado en ninguno, sin embargo. México no puede estar en espera a que surjan nuevos acontecimientos en otros países para poder actuar, nuestro país necesita cambios que le permitan seguir avanzando al ritmo de los demás países, con los que pese a que caminamos apresuradamente nos encontramos tres pasos atrás de ellos.

Recordando que los integrantes de la Comunidad Económica Europea buscaron los mecanismos que propiciaran la integración de un mercado común, en el que desaparecieron las aduanas interiores, dejando sólo aquellas por las que pudiesen entrar mercancías proveniente de un país ajeno a la Comunidad, así también es muy factible que Canadá, Estados Unidos y México tiendan a desaparecer sus aduanas en la misma forma, y por que no prever en un futuro un mercado interamericano con las mismas características, sin embargo, ubicándonos en nuestra realidad actual de severa crisis económica, debemos de hacer uso de los

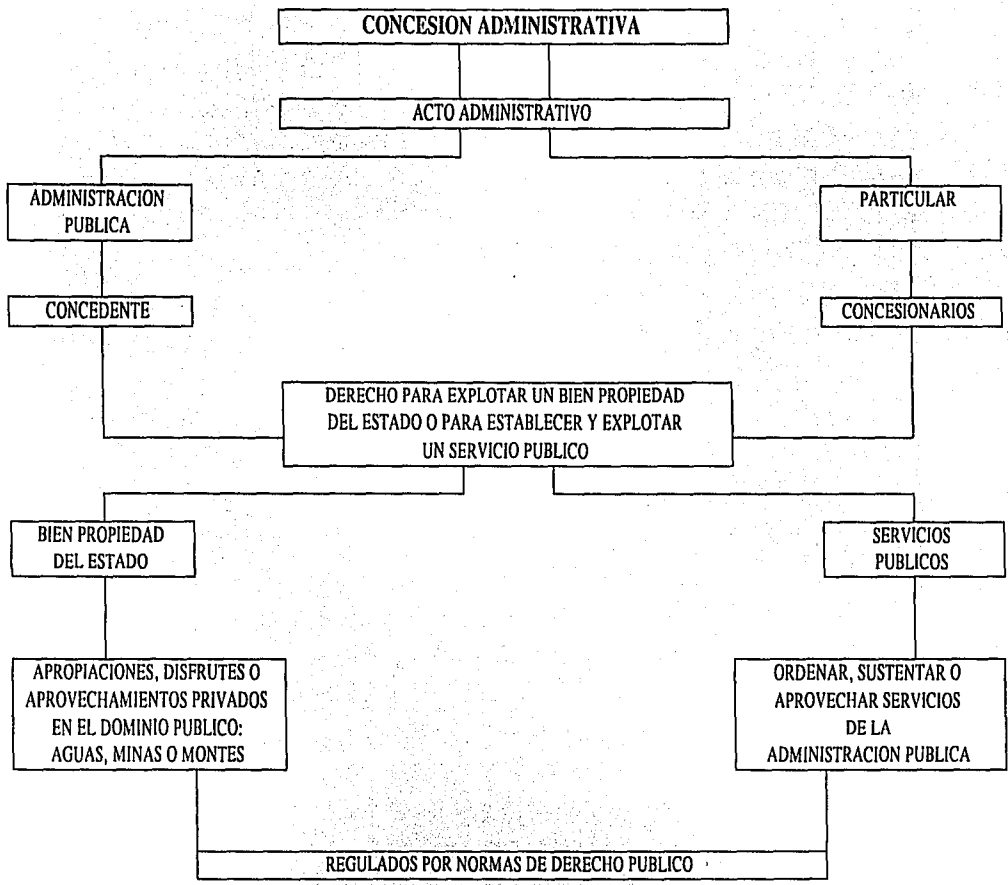
recursos con los que contamos, haciéndolos más redituables al país, los últimos acontecimientos han generado que el Gobierno Federal considere seriamente el realizar un adelgazamiento al gasto público, presentando las interrogantes del cómo realizarlo y dar, a su vez, solución a las demandas de los particulares, en base a ello la propuesta que planteo se encuentra acorde a las necesidades que requiere nuestro país.

Por todo lo expuesto, se sugiere el ensayo de esta propuesta en una aduana fronteriza, la que sería considerada como aduana-piloto, y de dar un resultado satisfactorio, podría implementarse en forma paulatina en el resto del territorio nacional, tal como fue el caso de la aplicación del mecanismo de selección aleatoria, observándose los resultados una vez puesto en marcha en un período de 6 meses.

Por último señalaremos que de los resultados obtenidos en la aduana piloto y a fin de mantener vivo el interés en el concesionario, se sugiere que no fuese una sola empresa la que manejara este servicio, sino que, conforme se implemente en otras aduanas, se dé paso a la concesión a nuevas empresas, ejerciendo con esto una presión indirecta sobre ellas que las obligue a brindar un mejor servicio, creando con ello una competitividad sana.

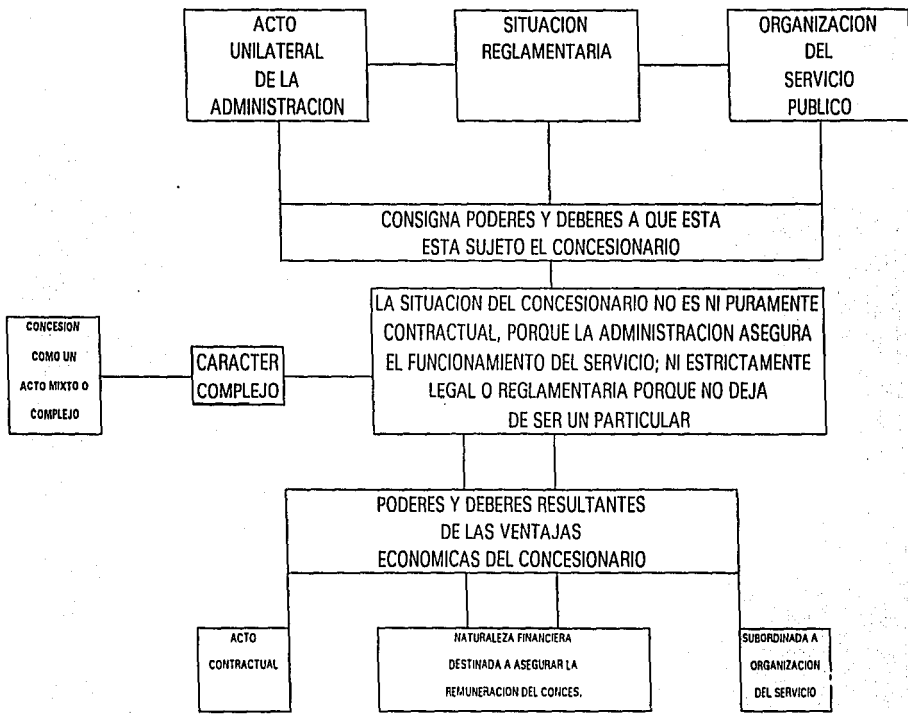
Así mismo, una empresa ya aprobada por la Secretaría de Hacienda estaría en condiciones de emprender su labor en un periodo de 6 meses, en el que quedaría incluido la capacitación al nuevo personal, estando en condiciones de presentar los primeros resultados en un periodo igual.

Es necesario que el período de capacitación fuese aprovechado por la Secretaría para poner en marcha en forma simultánea a la "Administración coordinadora del despacho aduanero", que como ya lo señalamos será la encargada de brindar la información y solución vía cómputo de todas las dudas que surjan sobre la correcta aplicación de la normatividad independientemente de brindar a las diferentes áreas de la Secretaría, la posibilidad de consultar jurisprudencias, leyes, reglamentos, etc..



CONCEPTO DE CONCESION

AUTORES MEXICANOS		AUTORES EXTRANJEROS	
ANDRES SERRA ROJAS GABINO FRAGA MIGUEL ACOSTA ROMERO U.N.A.M.	<div style="border: 1px solid black; padding: 10px; margin: 10px auto; width: 80%;"> ACTO ADMINISTRATIVO A TRAVES DEL CUAL LA ADMINISTRACION PUBLICA CONCEDENTE, OTORGA A LOS PARTICULARES, CONCESIONARIOS, EL DERECHO PARA EXPLOTAR UN BIEN PROPIEDAD DEL ESTADO O PARA EXPLOTAR O ESTABLECER UN SERVICIO PUBLICO </div>	ANDRE DE LAUBADERE GARRIDO FAVA ENRIQUE SAYAQUES LASO	<div style="border: 1px solid black; padding: 10px; margin: 10px auto; width: 80%;"> PROCEDIMIENTO O ACTO DE DERECHO PUBLICO QUE PERMITE A LA ADMINISTRACION CONFERIR A UN PARTICULAR DERECHOS QUE NO TENGA IMPLICANDO UN ACUERDO CONTRACTUAL APLICADO EN LA CONCESION DE SERVICIO PUBLICO Y OBRA PUBLICA </div>
IDENTIFICAN LA CONCESION COMO UN ACTO ADMINISTRATIVO O MIXTO		IDENTIFICAN LA CONCESION COMO UN ACTO CONTRACTUAL	



ACTO UNILATERAL DE LA ADMINISTRACION

SITUACION REGLAMENTARIA

ORGANIZACION DEL SERVICIO PUBLICO

CONSIGNA PODERES Y DEBERES A QUE ESTA ESTA SUJETO EL CONCESIONARIO

LA SITUACION DEL CONCESIONARIO NO ES NI PURAMENTE CONTRACTUAL, PORQUE LA ADMINISTRACION ASEGURA EL FUNCIONAMIENTO DEL SERVICIO; NI ERICTAMENTE LEGAL O REGLAMENTARIA PORQUE NO DEJA DE SER UN PARTICULAR

CONCESION COMO UN ACTO MIXTO O COMPLEJO

CARACTER COMPLEJO

PODERES Y DEBERES RESULTANTES DE LAS VENTAJAS ECONOMICAS DEL CONCESIONARIO

ACTO CONTRACTUAL

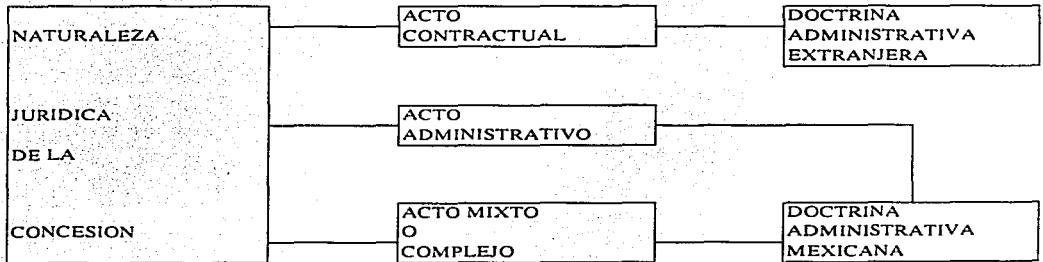
NATURALEZA FINANCIERA DESTINADA A ASEGURAR LA REMUNERACION DEL CONCES.

SUBORDINADA A ORGANIZACION DEL SERVICIO

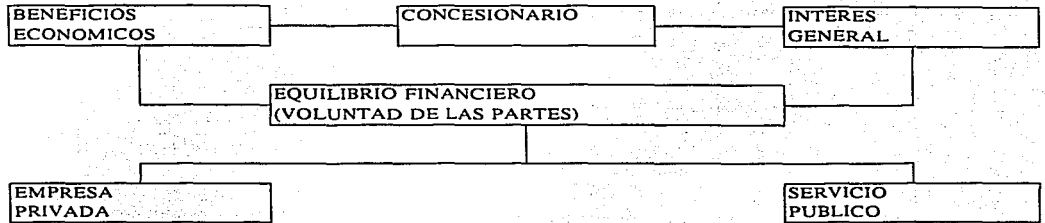
Cuadro No.1.



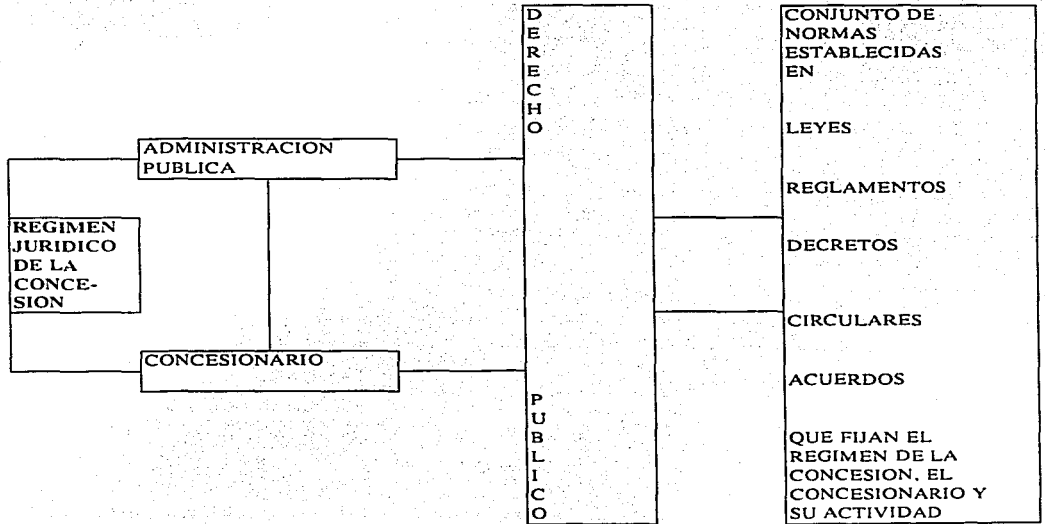
Cuadro No.2.



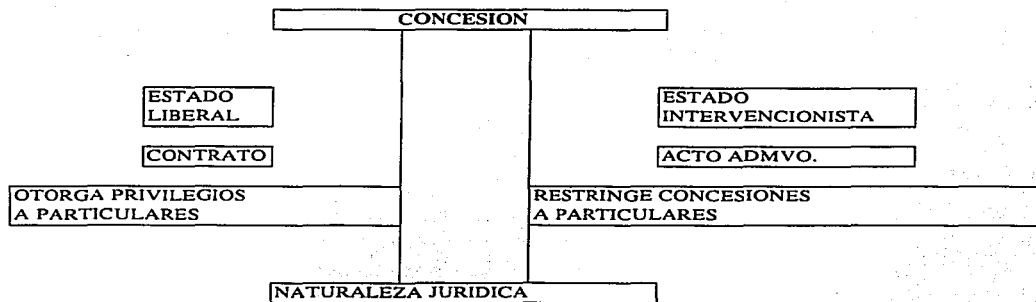
Cuadro No. 3.



Cuadro No. 4



Cuadro No. 5



Cuadro No.6

REQUISITOS	QUE SE REALICE EN BASE A LO DISPUESTO POR LA LEY.
PARA OTORGAR	QUE SEA POR INTERES GENERAL
CONCESIONES	QUE NO SEAN DE LAS AREAS PROSCRITAS POR LA LEY.
	QUE SE ASEGURE LA EFICACIA EN LA PRESTACION DEL SERVICIO O EN LA UTILIZACION DEL BIEN
	QUE SE EVITE EL FENOMENO DEL MONOPOLIO

CONCLUSIONES.

CONCLUSIONES

En síntesis hemos dicho que:

Las múltiples funciones que lleva a cabo la aduana, la caracterizan como una institución de alto rango, para regular y controlar el comercio exterior. Tiene el Estado que ejercer una presión mayor en nuestros industriales, para que éstos produzcan en términos cualitativa y cuantitativamente mejor, ya que generalmente se ven favorecidos con un sinnúmero de exenciones y estímulos, además de darles múltiples facilidades para importar o exportar los insumos y los accesorios necesarios para producir determinado satisfactor. La presente situación social del país ya no permite continuar con el fenómeno de acumulación del capital en unas cuantas manos y en perjuicio de las masas. Por el contrario, reclama la aplicación de instrumentos que coadyuven a una mejor distribución de la riqueza y el abandono de esquemas proteccionistas, que a lo largo de este siglo no han dejado beneficio alguno al país.

Es en la aduana donde se refleja la dinámica del comercio exterior según sus objetivos esencialmente económicos y fiscales, como la solidez de la balanza de pagos, mayores ingresos por divisas al país, una mayor capacidad de importación y exportación, el crecimiento de la actividad económica nacional, el aprovechamiento de todo tipo de instalaciones industriales y mayores oportunidades para absorber productivamente la mano de obra calificada. En todo lo anterior influye el comercio exterior.

México deberá en un futuro jugar un papel más dinámico en el comercio exterior, buscando mayor presencia en los mercados internacionales.

Estamos conscientes de que pasó la época en que las aduanas cumplían una función meramente rentística y policial, que el control y fiscalización sobre las mercancías objeto de un tráfico internacional tenía por único objeto el cobro de los impuestos y demás gravámenes que las afectaba, ya que con esa política se aportaban recursos al erario nacional.

También es cierto que el arancel aduanero es el que cumple más esencialmente con objetivos económicos, aclarando, una vez más, que dicho objetivo no tiene por que ser meramente rentístico. En efecto, como ágil instrumento de política económica, cumplirá con los objetivos mediatos o inmediatos pretendidos por el gobierno, según la coyuntura económica que se esté presentando. Así, los derechos aduaneros cumplirán según sea esa coyuntura, funciones financieras, promocionales, selectoras o proteccionistas.

Las aduanas no solamente tienen la misión de recaudar impuestos, es decir no sólo cumplen un papel fiscal dentro del Estado; sin embargo, esta actividad es su función original y continuará siendo, tal vez, la principal.

No obstante, esta actividad no se realiza en forma autónoma, sino que obedecen a un control central, general, estando normalmente privadas de facultades de decisión, salvo los casos aislados expresamente consignados en las leyes. Esto significa que normalmente todo el que hacer de las aduanas está ya previsto en las leyes, reglamentos e instructivos de la materia, lo que explica la gran abundancia de disposiciones que existen al respecto, ahora bien, las aduanas que son oficinas desconcentradas de la administración aduanera central, necesitan ser coordinadas en lo administrativo por un ente jerárquicamente superior, que además se constituya en autoridad de segunda instancia para determinados actos impugnables, este ente jerárquicamente superior, es la Administración General de Aduanas.

En los países más avanzados en la materia existen ministerios de comercio exterior u organismos equivalentes que diseñan y planean a largo plazo la política aduanera del país. En los países latinoamericanos esta unidad de acción prácticamente no existe y es común el caso de México, en el que el ejercicio de la función aduanera compete a una gran cantidad de entes administrativos, a veces totalmente desvinculados entre sí; el realizar estas políticas aduaneras, es de gran perjuicio para nuestro país, ya que manejar la ejecución en forma independiente a la planeación, genera el burocratismo y el freno de nuestro comercio exterior. No es difícil prever que a corto o a largo plazo, tendrá que desembocarse en la necesidad de crear un organismo que reúna dentro de una sola organización administrativa las facultades que hoy ejercen multitud de autoridades, tal vez se desemboque en la creación de una Secretaría de Comercio Exterior, o, en su caso sería benéfico que todas las autoridades de las diversas secretarías, que tengan que ver con el comercio exterior, se encuentren enlazadas vía cómputo con la finalidad de compilar la información (decretos, acuerdos, oficios, circulares, normas oficiales, etc..) tan vasta y poco conocida en muchos casos por la propia autoridad aduanera, para no decir para el público en general, brindando de esta forma un servicio más eficaz, rápido y oportuno.

Las diversas funciones de la aduana están encaminadas, al mejor desenvolvimiento de todas las actividades que lleva a cabo y los fines que ésta persigue. En la función fiscal es recaudar y registrar los impuestos al comercio exterior, en la función económica brindar todo el apoyo para el mejor desarrollo de todas las actividades de los diferentes sectores de la economía, en la función social encontramos la ayuda que la aduana presta en casos imprescindibles para el país, en la función de cooperación es importante que todas las autoridades permitan el mejor desarrollo de sus múltiples funciones que van encaminadas a proteger nuestro comercio con el exterior.

Las crecientes demandas sociales de la población, aunadas a la cada vez mayor escasez de recursos de las haciendas públicas de los gobiernos estatales y municipales, han provocado que en los últimos años se haya iniciado un proceso de privatización de la explotación de bienes del dominio público orientados sobre todo a la satisfacción de necesidades sociales que, por su magnitud y costo, no son cubiertas totalmente por el Estado.

En este proceso de privatización de bienes y servicios públicos, la figura jurídica de la concesión ha sido, sin duda, la más utilizada por los distintos niveles de gobierno, cuyo propósito básico es que la iniciativa privada participe en el financiamiento, instalación, operación y mantenimiento de más y mejores servicios públicos que la población demanda.

La doctrina jurídica mexicana esta acorde en considerar a la concesión administrativa como una de las formas preferentes de colaboración de la actividad privada en la ejecución de la función administrativa, por lo que se le otorga un lugar destacado en el estudio del Derecho Administrativo.

Enfrentamos la rapidez de la transformación mundial en una época de grandes cambios económicos y técnicos como signos dominantes de la Historia contemporánea. El principal reto de México, dentro de este contexto, es el buscar un desarrollo económico con justicia social e irrestricto respecto a la libertad; y que al propugnar por un desarrollo económico, reafirme en términos inequívocos, su aspiración legítima a preservar su soberanía política y mantener su herencia cultural aún más allá del progreso material.

Por ello, el cambio se ha hecho indispensable, la nueva etapa de desarrollo exige armonía entre los esfuerzos de la iniciativa privada y el sector público. Se han roto tabúes a fin de fortalecer la responsabilidad del Estado. Eso es modernidad, la cual no sólo refleja los avances de tipo tecnológico o científico, la modernidad se refleja también en el avance que pueda tener un pueblo, esto es, destruir todo un aparato burocrático ineficiente, corrupto y costoso que sólo sirve de premio para aquellas personas que desean verse beneficiadas con esas asignaciones en estos puestos "claves", señalando específicamente a las aduanas.

Demostrar con pruebas fehacientes la existencia de la corrupción, es sin duda alguna una tarea titánica, ya que no solamente representa el dinero que recaban los malos funcionarios, sino que también impacta en la imagen de nuestro país y con ello las inversiones que en él se puedan realizar.

Por todo lo anterior, los principales problemas existentes en la actual prestación del servicio del despacho aduanero los podemos concretar en que el servicio que actualmente se presta es insuficiente, ineficiente, costoso y poco acorde con las necesidades presentes y futuras además, de que no se cuenta con un mecanismo de control eficiente, surgiendo como consecuencia la corrupción; el

excesivo número de personal mal distribuido; la creación de la normatividad tan variada y en muchas ocasiones contradictoria de las diversas áreas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público involucradas con el comercio exterior; la falta de información oportuna de la normatividad vigente a las diversas aduanas de la República, así como la discrecionalidad de la autoridad aduanera en aplicar ésta: la disyuntiva para el usuario en ser atendido mediante "gratificación" que agilice su trámite o esperar a que el mecanismo burocrático lo haga a destiempo; la falta de un programa de educación fiscal, que tenga como fin dar capacitación permanentemente y en forma general tanto a la autoridad como al usuario de las reformas que constantemente se están generando.

La gran cantidad de recursos económicos que la Secretaría de Hacienda ha destinado para dar solución a estos problemas es sin duda alguna grande, y los resultados no muy notorios.

De todos estos problemas se explica el por qué de mi propuesta de tema de tesis, de concesionar el servicio del despacho aduanero, ya que de llevarse a cabo esta propuesta, se obtendría un servicio eficiente, suficiente y, sobre todo, rentable, sin embargo, los beneficios por obtener y los medios para lograrlo consistirían por señalar los mas importantes en:

Al otorgar la concesión, la autoridad fiscal-aduanera, no perdería el derecho al cobro de los impuestos y demás contribuciones; se establece la reducción del personal; se requeriría la actualización de los diversos plazos que se manejan en la operación aduanera; se establecería la creación de una administración coordinadora del despacho aduanero, así como el de un comité de control y vigilancia.

Aunado a lo anterior los servicios públicos prestados por concesionarios tienen como una de sus obligaciones esenciales la de iniciar y prestar el servicio público a la que se han comprometido conforme a los caracteres básicos del mismo y de acuerdo a las bases y tarifas que apruebe la autoridad concedente. El incumplimiento de esta obligación da lugar a sanciones varias, pudiendo llegarse incluso a la declaratoria de caducidad, la cual consiste en la extinción anormal de la concesión por incumplimiento del concesionario de las obligaciones esenciales señaladas en la ley o fijadas por la autoridad concedente y que viene a poner en peligro la prestación del servicio público. Por lo tanto, frente a servicios públicos concesionados no prestados o deficientemente brindados, los usuarios podemos acudir ante la autoridad concedente para que esta a su vez exija al concesionario la prestación adecuada del servicio so pena de sancionarlo. Es decir, la posible caducidad de la concesión constituye un medio para forzar al concesionario a que preste correctamente el servicio público a su cargo.

Tanto los problemas, como las posibles soluciones que genera el cambio de una estructura ya establecida por mucho tiempo, son analizadas en forma específica en el desarrollo de esta tesis.

La Secretaría de Hacienda ha tenido experiencias bastante provechosas en la aplicación de algunas innovaciones como es el caso del mecanismo de selección aleatoria, el que fue puesto en marcha inicialmente en una aduana para que posteriormente conforme a los resultados, fuese aplicada en forma paulatina en todo el país, el éxito fue notorio y por consiguiente aún continúa aplicándose en el sistema aduanero.

Si bien es cierto que el mecanismo de selección aleatoria ya venía aplicándose en otros países, esta propuesta de concesionar el servicio del despacho aduanero no ha sido aplicada en ninguno, sin embargo, México no puede estar en espera de que surjan nuevos acontecimientos en otros países para poder actuar, nuestro país necesita cambios que le permitan seguir avanzando al ritmo de otros más adelantados.

Ubicándonos en nuestra realidad actual de severa crisis económica, debemos de hacer uso de los recursos con los que contamos, haciéndolos mas redituables al país, los últimos acontecimientos han generado que el Gobierno Federal considere seriamente el realizar un adelgazamiento al gasto público, presentando las interrogantes del cómo realizarlo y dar a su vez solución a las demandas de los particulares, en base a ello la propuesta que planteo se encuentra acorde a las necesidades que requiere nuestro país.

Por todo lo expuesto, se sugiere el ensayo de esta propuesta en una aduana fronteriza, la que sería considerada como aduana-piloto, y de dar un resultado satisfactorio, podría implementarse en forma paulatina en el resto del territorio nacional, tal como fue el caso de la aplicación del mecanismo de selección aleatoria, observándose los resultados una vez puesto en marcha en un período de 6 meses.

Por último, señalaremos que de los resultados obtenidos en la aduana piloto y a fin de mantener vivo el interés en el concesionario, se sugiere que no fuese una sola empresa la que manejara este servicio, sino conforme se implemente en otras aduanas se dé paso a la concesión de nuevas empresas, ejerciendo con esto una presión indirecta sobre ellas que las obligue a brindar un mejor servicio, creando con ello una competitividad sana.

Así mismo, una empresa ya aprobada por hacienda estaría en condiciones de emprender su labor en un periodo de 6 meses, en el que quedaría incluido la capacitación al nuevo personal, estando en condiciones de presentar los primeros resultados en un periodo igual.

Es necesario que el período de capacitación sea aprovechado por la Secretaría de Hacienda para poner en marcha en forma simultánea a la "Administración Coordinadora del Despacho Aduanero", que, como ya lo señalamos, sería la

encargada de brindar la información y solución, vía cómputo, de todas las dudas que surgieran sobre la correcta aplicación de la normatividad, independientemente de brindar a las diferentes áreas de la Secretaría de Hacienda la posibilidad de consultar jurisprudencias, leyes, reglamentos, etc..

Ahora bien de todo lo anterior concluimos que:

1) A lo largo de la historia del servicio del despacho aduanero en México, se observa que es hasta los años recientes cuando se dan los cambios más significativos derivados de la apertura comercial, de la globalización de la economía y en consecuencia del papel fundamental que requieren para el desarrollo nacional las exportaciones e importaciones de bienes y servicios.

2) Para hacer frente a los requerimientos que planteaba el otorgamiento del servicio del despacho aduanero, el Estado creó a la Secretaría de Hacienda, ésta al paso del tiempo creció y se ha modificado a fin de adecuarse a los cambios que las diversas administraciones han imprimido al otorgamiento del servicio, sin embargo pese a las adecuaciones y esfuerzos realizados, estos no han sido suficientes para mostrar que el servicio del despacho aduanero resulta ineficiente y como consecuencia costoso para el país, y lo más grave, no ha resultado acorde con las necesidades que plantea el modelo de país que han impulsado las administraciones recientes.

3) Si bien el planteamiento de concesionar el servicio del despacho aduanero puede resultar novedoso, lo cierto es que en la historia reciente del servicio se han dado concesiones de actividades colaterales (almacenamiento de mercancías; toma de muestras) o de actividades directamente relacionadas con el servicio del despacho aduanero (los reconocimientos de mercancías), quedando actualmente la realización de diversos trámites administrativos realizados por personal de la aduana los que se propone sean motivo de concesión.

4) La propuesta de concesionar el servicio del despacho aduanero corresponde con la necesidad de contar con un Estado con finanzas sanas, que asuma claramente su responsabilidad de normatividad, seguimiento y control en la aplicación de las políticas que permitan alcanzar las metas de desarrollo. Canalizar los recursos que actualmente se destinan a operar el servicio del despacho aduanero hacia otras áreas de mayor prioridad (por ejemplo hacia gasto social o productivo) resulta no sólo conveniente sino necesario; la concesión permite al Estado garantizar al usuario del servicio una mayor eficiencia en su otorgamiento, acabar con las practicas irregulares producto de compromisos, componendas, corrupción.

5) Al concesionar el servicio del despacho aduanero el Estado se reserva el derecho de controlar y dar seguimiento a su otorgamiento en manos de la empresa privada lo cual permitirá asegurar la mayor cobertura y alcanzar una rentabilidad razonable.

BIBLIOGRAFIA.

BIBLIOGRAFIA.

- ACOSTA ROMERO MIGUEL.
Teoría General del Derecho Administrativo, Edit. Porrúa.
México 1990.

- BARNES HARRY ELMER.
Historia de la Economía del Mundo Occidental.
U.T.E.H.A. Ediciones México, 1970.

- BASALDUA RICARDO XAVIER.
Derecho Aduanero; Parte General / Sujetos;
Editorial Abeledo - Perrot;
Buenos Aires, 1992.

- BONNECASE JULIAN.
Introducción al Estudio del Derecho; Editorial Cajica.
Puebla, México. 1944.

- CARRILLO CASTRO ALEJANDRO.
La reforma Administrativa en México.
Base metodológica, Antecedentes e Institucionalización del Proceso
(1821-1971), Porrúa. S.A. 1985.

- CARVAJAL CONTRERAS MÁXIMO.
Derecho Aduanero;
México, Editorial Porrúa S.A; 3a. ed.; 1988.

- CORTES FLORES SERGIO.
Instituto Politécnico Nacional. Escuela Superior de Economía.
Tesis Profesional Ventajas de las Tarifas al Comercio Exterior.
México, 1979.

- CORTIÑAZ PELAEZ LEON.
Albores Fiscales y Administrativos de la Privatización, publicado en
Trimestre Fiscal No. 40, Indetec. México 1992.

- CORTES DOMINGUEZ MATIAS.
Ordenamiento Tributario Español; TECNOS.
Madrid, 1978.

- CHAPOY BONIFAZ DOLORES BEATRIZ.

Veinte años de evolución de la imposición a los rendimientos de capital (1956-1976); México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M., 1977.

- CHAPOY BONIFAZ DOLORES BEATRIZ y JOSE MAURICIO FERNANDEZ Y CUEVAS.
Derecho Fiscal; México, Editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M., 1991.
- CORTES FLORES SERGIO.
Instituto Politécnico Nacional. Escuela Superior de Economía. Tesis Profesional: Ventajas de las Tarifas al Comercio Exterior, México, 1979.
- CORTES DOMINGUEZ MATIAS.
Ordenamiento Tributario Español; Tecnos; Madrid.
- DELGADILLO GUTIERREZ LUIS HUMBERTO.
Principios de Derecho Tributario; Editorial LIMUSA. México, 1988.
- DE ARAUJO FALCAO AMILCAR.
El Hecho Generador de la obligación Tributaria; Editorial Depalma. Buenos Aires 1964.
- DE LA GARZA SERGIO F.
Derecho Financiero Mexicano; Decimo tercera Edición; Editoria PORRUA, S.A., México 1985.
- DIAZ MULLER LUIS.
EL SELA y las empresas multinacionales latinoamericanas. U.N.A.M. 1987.
- DOMINICK SALVATORE.
Economía Internacional Serie de Compendios Schaum. México, 1979.
- FERNANDEZ LALANNE PEDRO.
Derecho Aduanero;
Editorial Depalma, Buenos Aires 1966; Vol. I.
- FERNANDEZ Y CUEVAS JOSE MAURICIO.
Impuesto Sobre la Renta Global de las Empresas; 1ª. edición. México 1975.

- FERRO CARLOS A. JOSE J.L.
Di Fiori y Jorge L. Di Fiori; Ley de Aduana y sus normas complementarias Ed. Depalma.
Buenos Aires, 1977.
- FOZZI YLONCO.
Economistas Griegos y Romanos. F.C.F.
México, 1968.
- FRANCO GABRIEL.
Principios de Hacienda Pública. Ed. de Derecho Financiero.
Madrid, 1976.
- GABINO FRAGA EDUARDO.
Derecho Administrativo, Quinta edición. Editorial PORRUA
S.A. México, 1952.
- GABINO FRAGA EDUARDO.
Derecho Administrativo; Vigésimaséptima ed. Editorial PORRUA
S.A. México 1988.
- GIBBON EDWARD.
Historia De La Decadencia Y Ruina Del Imperio Romano;
Editorial Argentina, 1985.
- GONZALEZ ARISTO D.
Tratado de Derecho Aduanero Uruguayo;
Montevideo 1962; Título. I
- GUTIERREZ CARRASCO OCTAVIO.
Nociones de Derecho Aduanero Chileno; Revista de Derecho
Económico del Departamento de Derecho Económico de la
Universidad de Chile, números 35-36.
Santiago de Chile. 1971.
- HANS KELSEN.
Teoría del Derecho y del Estado; Textos Universitarios, Facultad de
Derecho UNAM; México. 1979.
- HERRERA ALFREDO.
Legislación en materia de PITEX, y de Cuenta Aduanera;
México, Editorial PAC, S.A de C.V. 1992.
- JAMES FRANK SMITH (Coordinador);

Derecho Constitucional Comparado México-Estados Unidos; Tomo II, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M., Facultad de Derecho de la Universidad de California en DAVIS. México 1990.

- MARTINEZ VERA ROGELIO SIERRA J. CARLOS.
Historia y Legislación Aduanera. Ediciones del "Boletín Bibliográfico" de la SHCP.
México, 1973
- MARGAIN MANAUTOU EMILIO.
Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano.
México, Editorial Porrúa. S.A. 1989.
- MARGAIN MANAUTOU EMILIO.
Nociones de Política Fiscal.- Universidad Autónoma de San Luis Potosí. México 1980.
- MARTINEZ LOPEZ LUIS.
Derecho Fiscal Mexicano; Editorial PORRUA, S.A.
México, 1959.
- MICHAEL E. TIGAR y MADELEINE R. LEVY.
El Derecho y el Ascenso del Capitalismo;
Editorial Siglo Veintiuno Editores.
México, 1986.
- MUÑOZ GARCIA FERNANDO.
Introducción al Derecho Aduanero; Edición Promotora de Publicaciones, S.A.
Madrid 1975
- OPAZO RAMOS HUGO.
Legislación aduanera; Escuela Interamericana de Administración Pública de la Fundación Getulio Vargas.
Río de Janeiro; Brasil, 1965.
- OSORNIO CORRIO FRANCISCO JAVIER.
Aspectos Jurídicos de la Administración Financiera en México.
México, U.N.A.M. 1992.
- QUINTANA ADRIANO ELVIA ARCELIA.
El Comercio Exterior de México, Marco Jurídico, Estructura y Política;
México, Editorial Porrúa S.A. U.N.A.M., 1989.

- RODRIGUEZ LOBATO RAUL.
Derecho Fiscal;
México D.F., Editorial HARLA.
- SANCHEZ PIÑA JOSE DE JESUS.
Nociones de Derecho Fiscal;
México, Editorial PAC; 1984.
- SAINZ DE BUJANDA FERNANDO.
Hacienda Y Derecho;
Madrid España Editorial Instituto de Estudios Políticos; 1976.
- SAINZ DE BUJANDA FERNANDO.
Lecciones de Derecho Financiero.
Madrid, 1976. Tomo I, Volumen 2º.
- SANTOFIMIO G. JAIME ORLANDO.
Acto Administrativo, procedimiento, eficacia y validez.
México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie G. Estudios Doctrinales.
Núm. 110; U.N.A.M., 1988.
- SERRA ROJAS ANDRES.
Derecho Administrativo Vol. I, Editorial Porrúa, Hermanos y Cía.,
S.A. México, 1977.
- SIERRA CARLOS J. y ROGELIO MARTINEZ VERA.
El Resguardo Aduanal y la Gendarmería Fiscal 1850-1925;
Publicaciones del BOLETIN BIBLIOGRAFICO de la Secretaría de Hacienda
y Crédito Público; México 1971.
- UNAM, Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo A-CH, Edit.
Porrúa, México 1991.
- URZUA MACIAS EFRAIN.
Derecho Administrativo, Universidad de Guadalajara, Edit.
Universitaria, Guadalajara 1971.
- VALDOABELINO LUIS G.
Historia de España. T.I. Manuales de la Rev. de Occidente.
Mádrid 1973.
- VALLEJO MONTAÑO VIRGILIO.
Escuela Nacional de Capacitación Aduanera. Tesis Profesional: Introducción
al Estudio del Derecho Aduanero.
México, 1983.

- VILLEGAS BASAVILBASO BENJAMIN.
Derecho Administrativo; tipografía editora Argentina.
Buenos Aires, 1949, Tomo I,
- WITKER JORGE y GERARDO JARAMILLO.
*El régimen Jurídico del Comercio Exterior de México, del gatt al tratado
trilateral*
U.N.A.M., México 1991.
(Serie 1: Estudios de Derecho Económico, Núm. 19)

LEGISLATIVAS:

- ACUERDO mediante el cual se reforman y derogan diversas disposiciones del diverso de fecha 8 de marzo de 1989, en el que se delegan facultades a los servidores públicos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que se indican; Publicado en el Diario Oficial de la Federación con fecha 15 de marzo de 1993.
- CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION;
México D.F., Editorial Themis-1996.
- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; México D.F. Editorial Porrúa 1996.
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN del 13 de enero de 1986.
Secretaría de Gobernación.
- LEY ADUANERA Y SU REGLAMENTO;
México D.F., Editorial Información Aduanera de México, S.A. 1996.
- LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS; México D.F., Editada por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.
- LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL;
México, Editorial PORRUA. 1996.
- LEY FEDERAL DE DERECHOS; México, Editorial THEMIS. 1996.
- LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, REGLAMENTARIA DEL APARTADO B) DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL; México, Editorial PORRUA; 1996.

- Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; México D.F., Editado por la misma Secretaría. 1996.
- PODER EJECUTIVO FEDERAL. Plan Nacional de Desarrollo impreso en los Talleres Gráficos de la Nación. México 1983-1988.

HEMEROGRAFICAS.- "REVISTAS":

- Revista del Tribunal Fiscal del Estado de México; Mayo/Agosto 1979. Número 7; Editorial América; México D.F.
- Revista Aduanera (S.H.C.P.) No. 3 Impreso en los Talleres Gráficos de la Nación. México, 1985.
- II Reunión de Directores Nacionales de Aduanas de la ALADI Revista Aduanera (SHCP) año 1 número 2, impresa en los Talleres Gráficos de la Nación. México, D.F., Noviembre de 1984.
- Manual de legislación aduanera. Escuela Interamericana de Administración Pública (ELAP) de la fundación Getulio Vargas. Río de Janeiro, Brasil, 1975.