

497
R)



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
" CAMPUS ARAGON "

LA PARTICIPACION DE LA ADMINISTRACION GENERAL
DE AUDITORIA FISCAL FEDERAL EN EL PROCEDIMIENTO
ADMINISTRATIVO EN MATERIA ADUANERA.

T E S I S
Que para obtener el Título de:
LICENCIADO EN DERECHO
P r e s e n t a :
TORRES CORTES ANA VICTORIA
ASESOR: LIC. JUAN JESUS JUAREZ ROJAS

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

San Juan de Aragón, Edo. de México

1997



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

AGRADECIMIENTOS.

**A mis padres por el gran sacrificio
que han hecho para darme todo en la
vida.**

**A DIOS por permitirme seguir adelante
en mis estudios.**

A mi asesor por su gran ayuda y paciencia.

INDICE.

INTRODUCCION.	I
CAPITULO I. DERECHO ADUANERO.	1
1. CONCEPTO Y DEFINICION.	1
2. GENESIS Y NATURALEZA JURIDICA.	13
3. ESTRUCTURA ADUANERA.	21
4. NORMATIVIDAD.	30
CAPITULO II. DERECHO ADMINISTRATIVO.	33
1. DEFINICION Y CONCEPTO.	33
2. NATURALEZA JURIDICA.	43
3. MATERIAS QUE COMPRENDE.	50
4. RELACION CON OTRAS CIENCIAS.	52
CAPITULO III. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.	56
1. CONCEPTO.	56
2. CLASIFICACION.	64
3. PRINCIPIOS QUE LO RIGEN.	68
4. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MATERIA ADUANERA.	71
4.1. CONCEPTO.	76
4.2. EMBARGO PRECAUTORIO.	84
4.3. RECURSOS ADUANEROS.	90
CAPITULO IV. ADMINISTRACION GENERAL DE AUDITORIA FISCAL FEDERAL.	96
1. DESARROLLO HISTORICO.	97
2. MARCO LEGAL.	112
2.1. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.	113
2.2. LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.	116
2.3. REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO.	122
2.3.1. ORGANIZACION.	123
2.3.2. COMPETENCIA.	124
3. SU RELACION CON EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MATERIA ADUANERA.	125
3.1. COMPETENCIA.	126
3.2. FACULTADES.	126
3.3. ESTRUCTURA ADUANERA.	127
3.4. CIRCUNSCRIPCION TERRITORIAL.	129

INDICE.

CONCLUSIONES. _____ 133

BIBLIOGRAFIA. _____ 137

INTRODUCCION.

La idea de elaborar este trabajo surge a raíz de haber prestado el servicio social en la Aduana Interior del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, en donde pudimos percatarnos de la existencia de una dependencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la cual en varias ocasiones es desconocida por las personas que intervienen en los regímenes aduaneros de importación y exportación, que al iniciarse un procedimiento administrativo en materia aduanera, sólo se interesan en firmar documentos y pagar las multas correspondientes, pero que en ningún caso se interesan por saber de la creación y funcionamiento de la autoridad competente para llevar a cabo todos los pasos y trámites que se deben seguir para llegar al procedimiento - antes citado.

Es por ello que la elaboración y desarrollo de nuestra investigación, la centramos en los conceptos y situaciones que giran en torno a dicha dependencia.

Esta investigación la hemos dividido en cuatro capítulos, de los cuales en el primero se abordará el tema de derecho aduanero, que tiene como finalidad, conocer el concepto y definición del mismo; para ello, hemos establecido definiciones de algunos tratadistas que en su mayoría coinciden en los elementos y características del derecho aduanero; asimismo, continuamos con el desarrollo histórico que dicha figura jurídica ha tenido a través del tiempo, y su naturaleza jurídica, la que consideramos

importante para establecer a que rama del derecho pertenece. Por último, en este capítulo estudiamos como se organiza en su estructura aduanera y las leyes por las cuales se regula el derecho gduanero.

En el segundo capítulo, analizamos lo relativo al derecho administrativo, establecemos también, su concepto y definición, hablamos del fenómeno de la administración pública la cual se encuentra relacionada con los fines del derecho administrativo; continuamos con las fuentes y naturaleza jurídica del mismo, en donde tratamos de conocer el origen y creación de leyes y principios que lo conforman, para finalizar este capítulo, estudiamos las materias que el derecho administrativo comprende, como son los entes, órganos y elementos que intervienen en el mismo, y la relación existente entre éste y otras ciencias jurídicas.

Con respecto al capítulo siguiente, lo consideramos de suma importancia, es el relativo al procedimiento administrativo, en principio analizaremos su concepto y definición, - esto es, los tipos de procedimientos administrativos que existen; así como los principios que lo rigen y que la doctrina marca en este punto, al principio de legalidad.

Continuamos nuestro estudio con un tema que nos llevará a conocer diversos puntos importantes de nuestra investigación como son el procedimiento administrativo en materia gduanera, y dentro de este, señalaremos su concepto, el cual indi-

ca que este procedimiento es un instrumento que la autoridad aduanaera tiene para determinar infracciones al comercio exterior. Así mismo, indagamos sobre las figuras jurídicas relevantes que se relacionan con el mismo como son el embargo precautorio y los recursos aduaneros que se consideran medios de defensa para los particulares.

Por último, en el cuarto capítulo tratamos lo relativo a la Administración General de Auditoría Fiscal Federal, en donde nos enfocamos al estudio del desarrollo histórico, su marco legal o las diversas leyes y disposiciones que determinan su actuación como la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en este punto, establecemos su competencia y organización.

Para dar fin a nuestra investigación, hablamos de la situación donde básicamente, se centra el desarrollo de la misma, y que es la relación que existe entre la Administración General de Auditoría Fiscal Federal y el procedimiento administrativo en materia aduanera, estudiando dentro de esta relación la competencia, facultades, estructura orgánica y circunscripción territorial de dicha dependencia.

C A P I T U L O I .

DERECHO ADUANERO.

1. CONCEPTO Y DEFINICION.
2. GENESIS Y NATURALEZA JURIDICA.
3. ESTRUCTURA ADUANERA.
4. NORMATIVIDAD.

C A P I T U L O I.

DERECHO ADUANERO.

En el desarrollo del presente capítulo estudiaremos lo relativo al concepto y definición del derecho aduanero, para ello es necesario establecer diversas definiciones de algunos autores, que como se observará más adelante, la mayoría de ellos coinciden en los elementos y características que conforman al derecho aduanero. Asimismo, para continuar con nuestra investigación nos referiremos a los antecedentes históricos de las diferentes figuras jurídicas que se han desarrollado para llegar a definir el derecho aduanero. Estudiaremos también, su naturaleza jurídica tratando de establecer a que rama del derecho pertenece. Por último, para continuar con el desarrollo del capítulo que nos ocupa, procuraremos señalar como se organiza el derecho aduanero y su legislación, es decir, las leyes por las cuales se regula.

1. CONCEPTO Y DEFINICION.

El derecho aduanero es una figura jurídica que en estos tiempos es de gran importancia, ya que con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC), se requiere de mayor atención en esta área, para regular con mayor precisión la exportación e importación de las mercancías y productos, y no solo esto, sino que el derecho aduanero implica también obligaciones y derechos para los que intervienen en este régimen aduanero de importación y exportación, como lo

son los agentes o apoderados aduanales y los destinatarios de las mercancías, así como el gobierno del Estado.

Procederemos a continuación a citar algunos conceptos de derecho aduanero de autores que han realizado estudios sobre este particular.

Pedro Fernández Lalanne nos 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 mercaderías a través de las fronteras de la República, por las vías marítimas, aéreas, terrestres y postales". 1

En esta definición se establece que existe una serie de normas de índole fiscal, es decir, recaudación de impuestos, que se originan con motivo de la importación y exportación de mercancías de un país a otro, y que los sujetos que intervienen en este régimen aduanero, están obligados a cumplirlas, así como también, están obligados los individuos encargados del despacho de esas mercancías en las fronteras o aduanas ya sean terrestres, aéreas, marítimas o las que se realizan a través del correo.

1 Derecho Aduanero; Volumen I, Buenos Aires, Argentino: Ediciones DePalma, 1966, p. 73.

Para Di Lorenzo, el derecho aduanero es "el conjunto de normas que disciplinan y condicionan el paso de las cosas por las aguas jurisdiccionales y a través de las fronteras, así como su depósito en el territorio del Estado, en relación con su procedencia (extranjero o nacional), con el destino aduanero que los propietarios declaran para tales cosas, con las obligaciones, limitaciones y controles impuestos por la tutela de los diferentes intereses públicos". 2

La anterior definición también nos dice que el derecho aduanero, se compone de normas legales que se deben observar, a la entrada y salida de mercancías y productos, ya sea por las fronteras terrestres o aguas jurisdiccionales, así como su transporte o depósito de las mismas en el territorio de que se trate, dichas mercancías se encuentran sujetas al pago de impuestos a que están obligados los destinatarios o propietarios de tales productos, como pueden ser los agentes o apoderados aduanales y dueños de las mercancías que se importan o exportan, pero toman do en consideración el interés público del país.

Octavio Culiórrrez Carrasco, nos dice que el derecho aduanero 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 fronteras naciona

2 Citado por Carvajal Contreras, Máximo. Derecho Aduanero, México, D.F.: Editorial Porrúa, S.A., 1985, p. 2.

les 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 tráficós dieren lugar". 3

Esta definición la encontramos más completa que las anteriores, ya que no solo nos habla de las normas legales de carácter fiscal, que como hemos dicho se trata de los impuestos que deben pagar los individuos que intervienen en la importación y exportación de las mercancías en las fronteras y aduanas, por medio de las vías terrestres, aéreas, postal o por correo y marítimas, sino que también nos dice que estas normas son organizadas por el servicio público del territorio de que se trate, las cuales dirige a los encargados de realizar el despacho y las operaciones con respecto a las mercancías dentro de las aduanas y su transporte o depósito fuera de ellas. Estas normas también establecen el procedimiento y los tribunales encargados de resolver conflictos y aplicar sanciones en caso de delitos, que con motivo del tráfico aduanero se originen.

Carvajal Contreras, al citar a Polo Bernal, comenta que el derecho aduanero "entraña un conjunto de normas jurídicas, instituciones y principios de Derecho Público que se

3 Idem.

aplican en el tráfico y desempeño de los bienes, mercancías o efectos que entran y salen de un país determinado, al gravámen, así como a su afectación económica y social". 4

Al igual que las anteriores definiciones, este autor manifiesta que el derecho aduanero, es un conjunto de leyes o normas jurídicas y agrega que son de derecho público. las cuales condicionan a la importación y exportación de mercancías, pero también nos habla en su definición de un gravámen que se aplica a esas mercancías, este gravámen es un arancel o tarifa oficial, el cual determina los impuestos que se han de pagar por los productos, tomando en cuenta la política económica y social de cada país.

Roberto Ugarte Romano lo define como "un conjunto de normas jurídicas que regulan tanto las operaciones aduanales que se llevan a cabo con las mercancías dentro de un territorio de un Estado, como el pago de los impuestos y sanciones a que están obligadas las personas que realizan dichas operaciones". 5

Para este autor, el derecho aduanero constituye normas jurídicas que van a regular las operaciones que se llevan a cabo dentro de la aduana de un Estado, como puede ser

4 Idem.

5 Recursos Administrativos en el Derecho Aduanero; México, D.F.: Facultad de Derecho, UNAN., Tesis Profesional, 1975, p. 32.

la recolección de guías aéreas, la cotización de las mercancías y la verificación de las mismas en el sistema aleatorio de la aduana, estas figuras se estudiarán más adelante. Asimismo, esta normatividad también establece las obligaciones que tienen las personas involucradas en dichas operaciones con respecto de los impuestos y sanciones que con motivo del tráfico aduanero se originan.

Otro concepto es el que nos da Manuel Ovilla Mandujano, quien define al derecho aduanero como "un conjunto de normas coactivas que regulan o se refieren a una serie de actividades encuadradas dentro del comercio exterior, que consisten básicamente en las operaciones que se realizan por importación y exportación de mercancías". 6

Este autor manifiesta que el derecho aduanero se constituye por normas y no por principios, ya que las normas se entienden como leyes vigentes en un país; estas normas regulan la conducta humana y en el caso de infracción van a sancionar la conducta, en cambio los principios entendidos como doctrina o teoría, describen normativamente la conducta humana e indica cómo y por qué opera la sanción, asimismo, analiza a la legislación aduanera. 7

6 Derecho Aduanero; 2a. edición, México, D.F.; Editado por la Escuela Nacional de Capacitación Aduanera, 1978, p. 3.

7 Cfr. Ibidem, p. 4.

Nos dice este autor que las normas del derecho aduanero son coactivas, por que obligan a las personas que interviene en las operaciones de importación y exportación de mercancías, al pago de impuestos que se originan por la entrada y salida de esos productos, esto es el arancel o tarifa oficial.

Para Ricardo Xavier Basaldua, el derecho aduanero es "el conjunto de normas atinentes a la importación y exportación de mercadería, cuya aplicación se encomienda a la aduana, para lo cual se regula su estructura y sus funciones, se determinan los regímenes a los cuales debe someterse la mercadería que se importa o exporta y se establecen diversas normas referidas a los atributos aduaneros, a los ilícitos aduaneros y a los procedimientos y recursos ante las aduanas". 8

Nuestro autor manifiesta en su concepto, que la aduana es la institución encargada de aplicar las normas que se refieren a la importación y exportación de productos; para lograr este objetivo es necesario regular mediante leyes la estructura y funciones de la misma; el derecho aduanero también determina los lineamientos que deben cumplir los productos que se importan o exportan, estableciéndose así las normas que se refieren a los atributos aduaneros como pueden ser las tarifas oficiales o aranceles que se aplican para cada mercancía; por último nos menciona también de las normas referidas a los ilícitos, procedimientos

8 Derecho Aduanero, parte general, sujetos; Buenos Aires, Argentina; Editorial Abeledo-Perrot, 1992, p. 166.

tos y recursos aduaneros, los cuales serán tratados más adelante.

Por último, señalaremos el concepto de Carvajal Contreras, sobre derecho aduanero, el cual nos dice que 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". 9

Del anterior concepto, el propio Carvajal Contreras, analiza los elementos del mismo, diciendo que es un conjunto de normas jurídicas que en el ámbito aduanero son los preceptos o disposiciones generales y abstractos, concretos y singulares que determinan la conducta de los individuos que se encuentran vinculados con la entrada y salida de mercancías de un territorio determinado, evitando conflictos y sancionando a quienes se salgan de la esfera jurídica impuesta.

En cuanto al ente administrativo que señala en su definición, se refiere a la aduana. Rafael Bielsa menciona 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 dig

9 Op. Cit. p. 3..

posiciones prohibitivas y de reglamentación del comercio exterior". 10

Ovilla Mandujano al citar al Consejo de Cooperación aduanera de Bruselas, define a la aduana como: "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 mercancías". 11

Por cuanto a su tercer elemento, o sea, las 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; de estas actividades las divide en principales, señalando la fiscal, la económica y la social; las secundarias como son las de higiene, vigilancia, financiera e internacional.

Para nuestro autor, la función fiscal es la encomendada al Estado cuando este tiende a recaudar los impuestos que se derivan de la entrada y salida de mercancías de un territorio determinado, con la finalidad de obtener ingresos.

La actividad económica, es cuando el Estado tiene como finalidad proteger la industria, el comercio y la agri

10 Ibidem, p. 5.

11 Op. Cit. p. 10.

cultura de la nación. Esto se logra promoviendo la industria doméstica, aplicando cuotas bajas que permitan la importación de mercancías o productos necesarios para fomentar la industria, obteniendo con esto combatir el desempleo del país.

La social, nos dice que es una de las funciones prioritarias, ya que con la creación de zonas libres en el país, se ha dado un equilibrio al desarrollo social de la población que habita dichas zonas, se origina también la importación de mercancías de primera necesidad estructuradas por organismos descentralizados del Estado. Existen también, las exenciones de impuestos que se dan con fines culturales, de enseñanza o de investigación, así como de servicio social y material didáctico de estudiantes extranjeros.

La actividad de higiene pública, está encaminada a proteger a la población, prohibiendo la importación de mercancías que sean nocivas para la salud o bien que representen un peligro de infección al hombre o causar perjuicio a la flora y a la fauna nacionales.

Otra actividad es la de vigilancia, tiende a vigilar el cumplimiento de las actividades anteriores y de vigilar también que se cumplan las disposiciones aduaneras y prevenir violaciones a las mismas.

La financiera tiende a fijar los montos máximos de los recursos financieros que se aplican a las importaciones.

nes y la captación de divisas por medio de las exportaciones, se trata de un equilibrio de la balanza comercial y de pagos.

La actividad internacional es una función que busca la integración del país a la comunidad internacional mediante los convenios de comercio exterior que celebre el país.

Por cuanto hace a su tercer elemento, Carvajal nos comenta la 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, se refiere a los diferentes transportes que se utilizan para el traslado de las mercancías y personas que entren o salgan del territorio, y que deben cumplir con las disposiciones aduaneras. Los tráficos a que se refiere, pueden ser el marítimo, terrestre, aéreo, postal, fly viál. En cuanto a las personas que intervienen son los importadores y exportadores, agentes o apoderados aduanales. Por último comenta, que a quienes no cumplan con los preceptos legales en materia aduanera, se les aplicarán las sanciones que correspondan según la legislación aduanera. 12

Para nuestro autor, la aduana juega un papel muy importante dentro del derecho aduanero ya que es la institución encargada de regular las funciones que el Estado tiene en relación con las exportaciones e importaciones de mercancías, mismas que hemos explicado ya con anterioridad.

12 Cfr. Op. Cit. pp. 4-7.

Asimismo, comenta que el derecho aduanero establece lineamientos mediante los cuales, la aduana va a regular también la transportación de las mercancías que se importen o exporten y las reglas a las cuales deben sujetarse las personas que intervienen en dicha actividad, y por último señala que existen normas encargadas de vigilar que se cumplan las disposiciones aduaneras o de imponer sanciones a quienes violen las mismas.

Para nosotros el derecho aduanero es: una rama del derecho público formada por un conjunto de normas legales, tendientes a la determinación del régimen de recaudación de los impuestos que se derivan de la importación, exportación y tránsito, ya sea por vía aérea, terrestre, marítima o postal, así como el depósito de las mercancías en un país determinado, a través de un órgano de la administración pública federal, encargada también de sancionar a quienes incumplan con las disposiciones jurídicas aduaneras.

Podemos decir que en nuestra definición, ubicamos al derecho aduanero como una rama del derecho público, y que los sujetos que intervienen en la relación de derecho aduanero, son los particulares frente al Estado, decimos también, que se forma de normas legales las cuales van a establecer tarifas o aranceles a los productos y mercancías que entran o salen de un territorio determinado y regulan el traslado de dichas mercancías dentro del país, esto se realiza a través de la aduana la cual cuenta con personal encargado de llevar a cabo las operaciones a

duaneras y de aplicar las sanciones necesarias cuando se cometan delitos fiscales o infracciones a la ley aduanera.

2. GENESIS Y NATURALEZA JURIDICA.

Continuando con nuestra investigación el punto que ahora nos ocupa, es acerca de la evolución histórica del derecho aduanero y la naturaleza jurídica del mismo, esto es, que trataremos de establecer a que rama del derecho pertenece, si al derecho público o al derecho privado. Podemos partir, con la historia del derecho aduanero, para ello es necesario estudiar la definición etimológica de aduana, la mayoría de los investigadores, han asegurado que su origen proviene del "árabe ad-diwana, el registro. Para otros procede del árabe también: adayuan, libro de cuentas. Son de interés asimismo, las opiniones que la derivan del italiano duxana, o derecho de entrada pagado por las mercaderías al dux de Venecia; y las que creen en la procedencia del francés antiguo dovana o douana, derecho, en el sentido de tributo o arancel". 13

La Academia nos define a las aduanas como "las oficinas públicas donde se registran los géneros y mercaderías que se importan o exportan y cobran los derechos que adeudan". 14

13 Cabanellas, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, Tomo I, 20ª edición, Buenos Aires, Argentina: Editorial Heliasta, 1989, pp.181 y 182.

14 Enciclopedia Jurídica OMEBA, Tomo I, Buenos Aires, Argentina: Editorial Omeba, 1986, pp. 529 y 530.

Es sabido que desde la antigüedad el comercio se presentaba entre las comunidades como un intercambio de mercancías conocido como trueque. En la India, se conocía el impuesto de aduana, en la zona norte de la India se presentaba con características favorables en donde se estableció una red fluvial que servía en la comunicación interna y enlazaba el Lejano Oriente al Occidente. Los vaisyas, eran labradores y artesanos los cuales realizaban el comercio pagando un tributo por la entrada y salida de mercancías de un territorio a otro, se establecían lugares en las fronteras o costas en donde el ejército se encargaba de recaudar dicho tributo. En Egipto la Agricultura era la actividad por excelencia; el principal centro productor se localizaba en el Valle del Nilo, existía una gran variedad de productos agrícolas, lo cual daba gran poderío económico a esta región. La industria artesanal tuvo un gran desarrollo. Los objetos de alfarería, el vidrio, el lino, los perfumes y los ungüentos se comercializaban desde el Cercano Oriente hasta el Mediterráneo Occidental, lo que se realizaba por barco, al igual que en la India, la entrada de mercancías estaba sujeta al pago de impuestos. El comercio de madera debido a su escasez fue un monopolio controlado por el Estado, aquí podemos ver la imposición de una política proteccionista favoreciendo a esos productos, imponiéndoles elevadas tarifas p
duaneras.

El pueblo fenicio, dió forma a un sistema económico cuya finalidad principal era el comercio por vía marítima.

ma a lo largo y ancho del mediterráneo. Se transportaban mercancías de todos los pueblos conocidos por ellos, creando lugares en donde se comerciaban y depositaban dichas mercancías, a estos lugares se les llamo colonias, que vendrían a ser las aduanas, en ellas se aplicaban privilegios recíprocos entre dichas colonias. Es así que los demás pueblos no podían competir con ellos, creando sistemas arancelarios, para la salida o entrada de mercancías a su territorio. 15

"Los griegos competían en el comercio marítimo con los fenicios. La necesidad de obtener productos e intercambiar los propios fijó la empresa de colonizar. El mediterráneo es el amplio marco para las actividades navales en beneficio de Grecia y el Mar Negro". 16

Los griegos utilizaron una política económica proteccionista, evitando así la exportación de productos agrícolas previniendo de esta manera su escasez.

En Roma "se establece la figura de la aduana donde parece que fué Anco Marcio con ocasión de la conquista del puerto de Ostia, por lo cual este impuesto fué designado con el nombre de portorium. En Castilla y León los reyes aplicaban el impuesto denominándole derechos de puertos secos y mojados, según -

15 Cfr. Carvajal Contreras, Máximo. Op. Cit. pp. 44, 45.

16 Rodríguez, Alfonso y otros. Lecciones de Historia, del origen del hombre a las cruzadas; México, D.F.: Editorial Trillas, 1992, p. 103.

que se tratase de aduanas terrestres o marítimas. Los árabes invu-
sores de España, también establecieron este impuesto, llamándolo
almojarifazgo y almojarifes a los empleados encargados de la re-
caudación". 17 Los árabes establecieron la Casa Donde se Cobra-
ban los Impuestos o El Libro de Cuentas, donde se recaudaban los
impuestos, así también las mercancías se sometían a un Registro,
que en la actualidad lo podemos equiparar con el reconocimiento
aduanero, que se realiza a través del sistema aleatorio de la a-
duana.

Por otro lado, también desde la antigüedad
existían prohibiciones a la importación y exportación de mercade-
rías. "Desde que se tenga noticia, los pueblos y naciones procur-
ron impedir la extracción de su territorio de bienes que conside-
raron necesarios para su culto o supervivencia, entre los que se
destacan los destinados a su alimentación (v.gr., cereales, gana-
do) y a su seguridad (v.gr., metales, armas, caballos).

De ahí que aún en las civilizaciones más anti-
guas podamos comprobar la existencia de prohibiciones a la expor-
tación". 18

En Egipto se dispuso prohibir exportar trigo
para combatir la escasez de alimentos. En Grecia, se estableció
prohibir la exportación de pan, pescado y carne, por la misma ra-

17 Enciclopedia Jurídica OMEBA. Op. Cit.

18 Basaldua Xavier, Ricardo. Op. Cit. p. 15.

zón que el pueblo de Egipto. En Roma regían las constituciones de los emperadores Valentiniano, Valente y Graciano, en estas constituciones, se prohibían exportar trigo, sal, aceite, vino, así como corazas, cascos y diversos materiales de hierro. En la Edad Media como es conocido, existía el feudalismo, en esta época también se prohibía exportar determinados productos y objetos, para que su alimentación y seguridad no se viera afectada.

Como hemos señalado con anterioridad, en los pueblos antiguos se cobraban tributos por la entrada y salida de productos; con el objeto de obtener un acatamiento a la autoridad y para aumentar recursos económicos.

Continuando con la historia, respecto a los - gravámenes impuestos a las mercaderías, podemos comentar que en Egipto, se tenían que pagar tanto derechos de entrada como de salida, ya que se consideraba como país de tránsito, puesto que las caravanas de la India y del sur de Africa debían pasar por Egipto para llegar al Mar Mediterráneo.

En la época de los Ptolomeos, existían diversidad de derechos de aduana, ya que se acumulaban los tributos - que se cobraban en las fronteras con los de las aduanas interiores entre el Alto y Bajo Egipto.

En Grecia también aparecen en tiempos remotos la existencia de tributos que gravaban las importaciones y expotaciones a los cuales se les llamaba Teloneum y a la oficina que

recaudaba dichos tributos se le denominaba Telonio.

En la historia de Roma, como lo hemos señalado; existía el Portorium, institución que abarcaba tanto a la figura de la aduana como a los arbitrios y peajes. René Cagnat, comenta que "la aduana es un derecho que debe pagarse cuando se atraviesa la frontera para introducir productos nacionales. El arbitrio es un impuesto establecido por una ciudad, en sus puertas, sobre las mercaderías que se pretenden introducir, y percibido en su provecho. Los peajes son ciertas contribuciones impuestas a los viajeros en los caminos y en el cruce de los ríos". 19

En la Edad Media se les dió el nombre de telonia, tenileum o tonlieux, a los derechos aduaneros, que poco a poco se multiplicaron, limitando su proliferación y reglamentando dichos derechos por parte de Carlo Magno, quien también determinó que los tonlieux fueran percibidos únicamente sobre las mercancías, exceptuando los equipajes personales, asimismo, prohibió crear nuevos tonlieux. 20

Una vez analizada brevemente la historia del derecho aduanero, continuaremos señalando la naturaleza jurídica del mismo.

Como sabemos el derecho se divide en público y privado, es público cuando la relación que se entabla entre los

19 Citado por Basaldua Xavier, Ricardo. Op. Cit. p. 22.

20 Cfr. Ibidem, pp. 15-25.

sujetos a que se refiere una norma jurídica, uno de ellos es un particular y el otro es el Estado, y es privado cuando los sujetos que intervienen, ambas partes son particulares.

"La doctrina tradicional ubica al derecho aduanero como una rama del derecho público en contraposición del derecho privado y pretende apoyarse en criterios sistemáticos, los antecedentes de la clasificación la vamos a encontrar con los romanos en donde surgieron teóricos que dividieron al derecho en público y privado. La fundamentación de tal clasificación la encontraron en la doctrina del interés en juego, de tal suerte que según ellos había normas que tutelaban el interés de la mayoría o el interés colectivo, derecho público y habían normas que defendían los intereses personales o individuales, el derecho privado". 21

Para este autor, el derecho aduanero es de naturaleza pública, ya que sostiene que el derecho siempre es público, en virtud de que en toda relación jurídica que existe entre particulares, interviene el Estado, ya sea directa o indirectamente, como puede ser que, cuando uno de los particulares incumpla su obligación frente a la otra parte, ésta tiene la posibilidad de acudir a los órganos del Estado y de esta manera hacer valer su derecho. Por otro lado el derecho privado tutela el interés individual.

21 Ovilla Mandujano, Manuel. Op. Cit. p. 3.

El derecho aduanero, "es derecho público, por que el sujeto esencial y dominante de la relación jurídica es el Estado; son disposiciones de orden público y no pueden ser modificadas por los particulares; con su cumplimiento esta comprometido el interés general por los fines y actividades de este derecho; la naturaleza de sus normas son de integración y subordinación jurídica; existiendo una legislación especial que regula lo relacionado con este derecho". 22

El derecho aduanero, es principalmente derecho público, ya que protege intereses públicos en forma directa y en forma indirecta, el interés privado; puesto que los obligados frente a la norma aduanera siempre serán los particulares. El Estado es quien va a sancionar, en el caso de incumplimiento a una norma aduanera, pero dentro del marco que la misma legislación señala para tal efecto, en la creación de la norma aduanera jamás interviene el obligado; el Estado es quien organiza los servicios públicos y en este caso, establece el funcionamiento y las actividades que se han de realizar con respecto al comercio exterior - dentro de la aduana, esta organización se da a conocer a través de la legislación aduanera. En el caso de incumplimiento de los particulares, el Estado se encarga de sancionar aquellas conductas que salgan de la esfera jurídica en materia aduanera, es por ello que consideramos que el derecho aduanero es de naturaleza pública.

22 Carvajal Contreras, Máximo. Op. Cit. p. 9.

3. ESTRUCTURA ADUANERA.

El derecho aduanero para ser aplicado requiere de una organización o estructura funcional; para conocer la estructura aduanera en México, podemos decir que todo comienza desde las facultades que le corresponden al Ejecutivo Federal, en relación con el derecho aduanero. "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". (Artículo 131 de la Constitución).

Es decir, que el Ejecutivo Federal, establece tarifas o aranceles a las mercancías que entren o salgan del país, tiene la facultad también, de establecer o suprimir las aduanas, restringir o prohibir la importación, exportación y tránsito de mercancías, cuando estas se consideren peligrosas para el país.

Como segundo órgano interviniente en el derecho aduanero se encuentra la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, es una dependencia de Gobierno, la cual conforme al artículo 31, fracción XII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, tiene la facultad de dirigir los servicios aduanales

y de inspección, así como la Policía Fiscal Federal. 23

Las funciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se encuentran señaladas en la Ley Aduanera en los artículos 144 y 145, los cuales facultan a dicha Secretaría para señalar o fijar los límites territoriales de las aduanas y establecer o suprimir las secciones aduaneras, señalar también el sitio de las aduanas, el lugar de las oficinas administrativas y se coordinará con otras dependencias que realicen funciones similares, aeropuertos, puertos marítimos y en las fronteras, con respecto a las medidas de seguridad y control que se deban observar, establecerá las aduanas en las que se realizará el despacho de las mercancías mediante reglas de carácter general.

También tiene la facultad de comprobar que las mercancías que entren o salgan del país, se realice conforme a lo estipulado en la legislación aduanera, pedir la documentación necesaria acerca de las mercancías importadas o exportadas, a los contribuyentes, responsables solidarios y terceros, al igual que recabar datos y documentos que posean los funcionarios públicos, fedatarios y autoridades extranjeras. Cerciorarse que los agentes y apoderados aduanales cumplan con los requisitos de la ley, en sus despachos aduanales respecto al equipo de computo y medios magnéticos.

Practicar dentro de la aduana, el reconocimiento aduanero de las mercancías, así como los establecimientos.

23 Cfr. Carvajal Contreras, Máximo. Op. Cit. p. 128

bodegas o domicilios, de los destinatarios de las mercancías que se importen o exporten. Verificar que las mercancías que se importen, sean destinadas al propósito señalado; establecer los lineamientos a seguir en las operaciones de carga, descarga, manejo y circulación de las mercancías dentro de la aduana, así como la entrada y salida de mercancías y personas de los aeropuertos, puertos marítimos y fronteras. Practicar el embargo precautorio de mercancías y de los transportes, en caso de infracciones a la Ley Aduanera, determinar el valor en aduana de las mercancías que se declaren en el pedimento de importación o exportación, establecer la naturaleza, características, clasificación arancelaria y valor en aduana de las mercancías que se importen o exporten.

Determinar los impuestos, cuotas compensatorias y derechos omitidos por los contribuyentes o responsables solidarios, así como exigir el pago de los mismos, comprobar y sancionar la comisión de delitos en materia aduanera. Determinar el destino de las mercancías que pasen a favor del Fisco Federal y custodiarlas hasta su entrega si es procedente. Otorgar, suspender o cancelar las patentes de los agentes aduanales y fijar el monto de los daños causados a las instalaciones y equipo de las aduanas.

Otra de las facultades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es la de expedir reglas de carácter general para aplicar las disposiciones en materia aduanera de los tratados o acuerdos internacionales de que México forma parte, eg

to con la opinión de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. También tiene la obligación de dar a conocer la información contenida en los pedimentos de importación y dar a conocer también, los honorarios que cobran los agentes aduanales por los servicios que prestan a los importadores y exportadores. 24

Continuando con la estructura del derecho aduanero, según el artículo 7 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Subsecretaría de Ingresos depende de dicha Secretaría, la Subsecretaría de Ingresos básicamente tiene la función de programar, organizar, dirigir y evaluar conforme a los lineamientos que fije el Secretario, a las unidades administrativas adscritas, las cuales son la Dirección General de Política de Ingresos, la Dirección General de Interventoría, Dirección General de Planeación y Evaluación, Dirección General de Técnica Operativa, Administración General de Auditoría Fiscal Federal, Administración General de Aduanas, Coordinación General de Entidades Federativas.

Las Direcciones y Administraciones Generales tienen las siguientes facultades, según lo estipula el artículo 12 del Reglamento Interior de la Secretaría en comento:

"I. Formular, para aprobación superior, los programas y actividades y los anteproyectos de presupuestos de las unidades adminis-

24 Cfr. Ley Aduanera y Reglas T.L.C.A.N. 94, actualizada al 6 de mayo de 1994; 6a. edición, México, D.F.: Editorial ISEF, S.A. mayo, 1994.

trativas que integren sus dependencias; así como organizar, dirigir y evaluar dichas actividades.

II. Acordar y resolver los asuntos de la competencia de las unidades administrativas a su cargo, así como conceder audiencia al público.

III. Coordinarse con las demás unidades administrativas de la Secretaría para el mejor despacho de los asuntos de su competencia.

IV. Expedir certificaciones de los expedientes relativos a los asuntos de su competencia".

Debemos añadir a lo anterior, a las unidades administrativas regionales de carácter aduanero, las cuales, según el artículo 109 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda, estas unidades son creadas para el mejor desempeño de las facultades de dicha Secretaría.

Básicamente, como lo señala el artículo 110 del citado Reglamento, las facultades de los administradores a nivel regional se encuentran en el Programa Operativo Anual, el anteproyecto de presupuesto, y el deber de informar avances del programa. Señalar recursos de tipo material y lo relativo al personal requerido por las administraciones locales, cumplir con los convenios y acuerdos de coordinación fiscal. Informar a la Procuraduría Fiscal de la Federación de los delitos fiscales y de servidores públicos.

Cabe señalar que dentro de la estructura aduanera se ubican también las aduanas, que para efectos de la Ley A-

duanera es el lugar autorizado para la entrada y salida de mercancías, al o del territorio nacional. Asimismo, se incluyen las secciones aduaneras que de conformidad con el artículo 116^o de la Ley Aduanera, fracción I, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (en adelante S.H. y C.P.), tiene la facultad de establecer o suprimir secciones aduaneras, las cuales tienen como finalidad, realizar los trámites administrativos de la aduana, como puede ser en el caso de la Aduana Interior del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, el departamento de agentes aduanales en el que se realizan registros de patentes de agentes o apoderados aduanales, así como el registro de los dependientes de las agencias y recibe solicitudes de patentes, revisa los formatos que obran en los expedientes de cada agencia y actualiza los mismos.

Otra sección es el departamento jurídico y reconocimiento aduanero, el cual se encarga de los trámites subsiguientes al inicio de un procedimiento administrativo en materia aduanera.

Podemos mencionar también la sub-administración de informática, contabilidad y glosa, en la que se revisa toda la documentación relativa a los datos contenidos en los pedimentos, declaraciones o manifestaciones de carácter aduanero, así mismo, informa acerca de los ingresos y egresos de la aduana.

Otra sección es el departamento de recursos humanos, es la encargada de llevar a cabo los trámites relaciona-

dos a la contratación de empleados, así como las nóminas, las altas y bajas y las suspensiones de los mismos. Se encuentran también los almacenes fiscalizados de la aduana, que tienen la función de recibir y guardar las mercancías; en determinados casos, la S.H. Y C.P. autoriza a los particulares para prestar este servicio dentro de la aduana.

También integran a la estructura aduanera, los desarrollos portuarios, zonas libres y franjas fronterizas. Por cuanto hace a los primeros, los artículos 157 y 158 del Reglamento de la citada ley, establece que la S.H. y C.P., va a delimitar perímetros de vigilancia, en donde se autorice la entrada y salida y medios de transporte, en dichos lugares la autoridad aduanera va a ejercer sus facultades, y se podrán establecer recintos fiscales o aduanas, en ellos se van a establecer empresas que tengan acceso al mar. Se deberá entregar a la autoridad aduanera los documentos correspondientes que los conductores de los medios de transporte se internen al país, para amparar su actuación.

Por lo que respecta a las zonas libres, según Jorge Enrique Loera "consiste en un régimen especial, que se implanta sobre un determinado territorio con la finalidad socio-económica para desarrollar la economía y la cultura, en el sentido más amplio de esa región". 25

25 Citado por Carbajal Contreras, Máximo. Op. Cit. p. 165

Como podemos observar, estas zonas libres son una parte del territorio que por razones económicas y sociales se establece un régimen fiscal distinto, con el propósito de lograr el desarrollo económico y cultural de las zonas libres, este régimen consiste en eliminar impuestos a las mercancías que se importen, siempre y cuando estas mercancías sean distintas a las que se producen en dichas zonas, y de este modo, no afectar su economía. Asimismo es necesario eliminar impuestos a las mercancías que se exporten y que hayan sido producidas en la zona donde se trate.

Respecto a las franjas fronterizas, el artículo 136 de la Ley Aduanera, establece que las poblaciones fronterizas equivalen a: "una franja de veinte kilómetros paralela a la línea divisoria internacional".

Contempla la citada ley, en su artículo 137 lo relativo a franjas fronterizas, en el que se establece que la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, con opinión de la S.H. y C.P., van a determinar la eliminación o reducción de impuestos aduaneros, se encargará de restringir o prohibir la importación o exportación de determinadas mercancías en las regiones y franjas fronterizas, también la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, se encarga de determinar las mercancías sujetas a regulaciones y restricciones no arancelarias. La S.H. y C.P., es indicada de señalar los lugares cerca de las regiones fronterizas y de las franjas fronterizas, para la revisión de

pasajeros y mercancías y de esta forma puedan llegar al resto del país.

Las mercancías que se importen a través de regiones o franjas fronterizas, deberán cumplir con los requisitos de control dictados por la S.H. y C.P., y pagar las cuotas compensatorias y solo así, se podrán introducir al resto del país. Se establece que los habitantes de las regiones y franjas fronterizas, pueden importar mercancías para su consumo sin el pago de impuestos, siempre y cuando estas mercancías sean de la clase, valor y cantidad que señale dicha Secretaría, según lo estipula el artículo 61 fracción VIII de la ley en comento; asimismo, para que estas mercancías puedan introducirse al resto del país, es necesario cumplir con los lineamientos requeridos por la autoridad. En cuanto a las regiones fronterizas el Ejecutivo Federal es el encargado de delimitar dichas regiones.

Por último el artículo 138 de la citada ley, señala que se entiende por reexpedición, la cual tiene lugar cuando las mercancías se introducen al resto del país, provenientes del extranjero, a través de la franja o región fronteriza, siempre que se cubran las contribuciones correspondiente al resto del territorio nacional; cuando sean mercancías que se han sometido a procesos de elaboración o transformación en dichas franjas y por último cuando se introduzcan temporalmente para seguir dichos procesos. Además se deben cumplir los requisitos en materia de regulaciones y restricciones no arancelarias.

4. NORMATIVIDAD.

En este tema estudiaremos las normas aplicables al derecho aduanero, es decir, el conjunto de legislaciones que van a regir las actividades y operaciones que se realizan con motivo del régimen de importación y exportación. Algunas de ellas determinan el valor en aduana de las mercancías, las tarifas arancelarias y otras tantas que se aplican a la misma ley que regula la operación aduanera. Algunos autores dividen a las leyes aduaneras en principales y secundarias. Las primeras son las que describen las conductas y explican cómo y por qué operan esas normas; las secundarias son más que nada de índole económico.

Las normas principales son: la Ley Aduanera y las tarifas de importación y Exportación; teniendo el carácter de leyes supletorias, y las leyes que se aplican a la materia aduanera, como son el Código Fiscal de la Federación, la Ley del Impuesto sobre automóviles nuevos, la Ley de Ingresos a la Federación, la Ley del Impuesto Sobre la Renta, la Ley General de Salud, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley del Impuesto al Valor Agregado, la Ley de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito, la Ley de Navegación y Comercio Marítimo, la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicio, la Ley Federal de Derechos entre otras. 26

En junio de 1983, fué aprobada la incorporación al Glosario de Términos Aduaneros Internacionales el término 26 Cfr. Carvajal Contreras, Máximo. Op. Cit. pp. 307 y 308.

de "Legislación Aduanera", por el Consejo de Cooperación Aduanera y que se define de la siguiente forma: "Conjunto de prescripciones legislativas y reglamentarias concernientes a la importación y a la exportación de mercadería que la Aduana está expresamente encargada de aplicar; y reglamentaciones eventualmente dictadas por la Aduana en virtud de los poderes que le han sido atribuidos por la ley. Nota. En general, la legislación aduanera comprende - disposiciones sobre:

- la estructura y la organización de las administraciones, sus atribuciones, prerrogativas y responsabilidades, así como los derechos y las obligaciones de los usuarios,
- los diversos regímenes aduaneros así como las formalidades relativas a su aplicación de derechos e impuestos a la importación o a la exportación,
- la naturaleza y las consecuencias jurídicas de los ilícitos aduaneros,
- las diversas vías de recursos". 27

Esta definición de legislación aduanera, resulta muy completa ya que incluye en primer término que todo ese conjunto de leyes son relativas a los regímenes aduaneros; señala a la aduana como la institución impuesta para aplicar esas leyes y dictar otras según convenga.

En segundo lugar, menciona también, que estas disposiciones se refieren a la organización de las autoridades a-
27 Citada por Basaldua Xavier, Ricardo. Op. Cit. pp. 165 y 166.

duaneras, y que en este caso podemos señalar a la S.H. y C.P., como dependencia del Ejecutivo Federal, la cual cuenta con las unidades administrativas centrales como la Administración General de Auditoría Fiscal Federal o la Administración General de Aduanas, que son las que se refieren a la materia aduanera y que como hemos señalado en temas anteriores, estas cuentan con unidades administrativas regionales para el mejor despacho de los asuntos de su competencia. Asimismo, señala que las facultades y obligaciones de estas autoridades, integran también la legislación aduanera.

Podemos agregar a las personas físicas autorizadas por la S.H. y C.P., para promover por cuenta ajena el despacho de mercancías en los regímenes aduaneros, de conformidad con el artículo 159 de la Ley Aduanera, como parte integrante de la legislación en comento.

Abarca también los regímenes aduaneros, que según el artículo 90 de la citada ley, son los definitivos y temporales de importación y exportación. Por último, menciona a los delitos de carácter aduanero y a los recursos administrativos de índole aduanal, los cuales se encuentran contemplados en el artículo 203 de la Ley Aduanera.

C A P I T U L O I I .

D E R E C H O A D M I N I S T R A T I V O .

1. D E F I N I C I O N Y C O N C E P T O .
2. F U E N T E S Y N A T U R A L E Z A J U R I D I C A .
3. M A T E R I A S Q U E C O M P R E N D E .
4. R E L A C I O N C O N O T R A S C I E N C I A S .

C A P I T U L O I I .

DERECHO ADMINISTRATIVO.

El punto que ahora nos ocupa es el relativo al derecho administrativo, dentro del cual trataremos de establecer su concepto y definición. Asimismo, al hablar de derecho administrativo, hablamos también de la figura jurídica de la administración, ello implica una organización de personas encargadas de aplicar las leyes y servir a la sociedad para cuidar sus intereses como una forma de gobierno. como segundo tema estudiaremos las fuentes y naturaleza jurídica del derecho administrativo, esto es: el origen y creación de las leyes y principios que conforman a mismo; así como también el determinar a que rama del derecho corresponde. Continuando con nuestra investigación estudiaremos las materias que comprende, es decir, los entes, órganos y elementos que intervienen en el derecho administrativo, y por último analizaremos la relación que tiene con otras ciencias.

I. DEFINICIÓN Y CONCEPTO.

El derecho administrativo es una materia que se conforma de diversas figuras jurídicas, entre las cuales podemos señalar al Poder Ejecutivo, que desde el punto de vista formal realiza funciones administrativas, encontraremos también las actividades que realizan otros órganos del Estado, como las Secretarías y el Poder Legislativo y Judicial. Es decir, que dentro del derecho administrativo, debe existir un funcionamiento de los órganos del Estado, así como también una relación de la función

administrativa con la finalidad de satisfacer las necesidades públicas, siendo el interés general uno de los puntos más importantes dentro del derecho administrativo. Existen diversos autores que han definido al derecho administrativo, de entre los cuales podemos citar algunos.

"El derecho administrativo es la rama del derecho público interno, constituido por el conjunto de estructuras y principios doctrinales, y por normas que regulan las actividades directas e indirectas, la administración pública como órgano del Poder Ejecutivo Federal, la organización; funcionamiento y control de la cosa pública; sus relaciones con los particulares, los servicios públicos y demás actividades estatales". 28

Esta definición nos dice que el derecho administrativo se compone por normas jurídicas que pertenecen al derecho público, las cuales van a regir a la administración pública encabezada por el Poder Ejecutivo, esta administración pública son las actividades que este órgano realiza ya sea directas cuando la realiza el mismo o indirectas cuando se realizan a través de la concesión. Nos habla también del funcionamiento y el control de la cosa pública, que no es otra cosa sino el interés general, así como de las relaciones de los particulares y la prestación de los servicios públicos. Para esta definición la administración pública juega un papel muy importante, por ello tratare-

28 Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo, doctrina, legislación y jurisprudencia; Tomo I, 10a. edición, México, D.F.: Editorial Porrúa, S.A., 1981, pp. 138 y 139.

mos de establecer algún concepto del mismo. Es así que la administración se entiende como el hecho de dirigir o controlar a un grupo de personas para la realización de actividades que logren la satisfacción de intereses comunes.

Es sabido, que existen dos tipos de administración, la pública y la privada. La pública desde el punto de vista de los sujetos que intervienen, es cuando la realiza un órgano del Estado, y privada cuando el sujeto es un particular sea persona moral o física, desde el punto de vista del fin que se persigue, será administración pública, cuando la finalidad es prestar un servicio de carácter no lucrativo y privada cuando el fin es prestar un servicio de carácter lucrativo.

Sabino Alvarez Gendin, define al derecho administrativo como "la ciencia jurídica que estudia los principios que inspiran y las normas que regulan la organización, las funciones y la jurisdicción administrativa, comprendiendo en lo último las garantías contencioso-administrativas". 29

El citado autor analiza en su definición, la figura jurídica de la administración, y la función administrativa indica que existe relación de esta con el hecho de satisfacer necesidades públicas y lograr el correcto ejercicio de los funcionarios al servicio del Estado, siendo el servicio público uno de los elementos más importantes del derecho público administrativo.

29 Tratado General de Derecho Administrativo; Tomo I, Barcelona, España; Editorial Bosh, 1958, pp. 114 y 115.

pero no el único. Dentro de la administración o función administrativa también encontramos las actividades que deben realizar los particulares, es decir, las limitaciones que estos tienen, y el funcionamiento de los órganos administrativos del Estado, esto es, los órganos encargados de ejecutar las funciones encaminadas a la satisfacción del interés general. 30

Este autor en su definición, declara que el derecho administrativo son los conocimientos jurídicos que ordenan las leyes que rigen a la administración en general, esto es, la organización, el funcionamiento, la competencia, así como las garantías contencioso-administrativas, en esto último podemos entender que es el procedimiento que los particulares tienen en caso de inconformidad ante los actos del Estado o de los órganos administrativos.

Fernando Garrido Falla, en su obra Tratado de Derecho Administrativo, define al derecho administrativo como: "aquella parte del derecho público que regula la organización y el funcionamiento del Poder Ejecutivo y sus relaciones con los administrados, así como la función administrativa de los diversos poderes y órganos constitucionales del Estado". 31

Analizando la anterior definición encontramos que este autor, ubica al derecho administrativo como una parte del derecho público, es decir, que el Estado interviene con su fa

30 Cfr. *Ibidem*, pp. 112-115.

31 Parte general; Volumen 1, 11a. edición, Madrid, España: Editorial Tecnos, S.A., 1989, p. 113.

cultad de imperio, o sea que existe una relación jurídica de subordinación del particular hacia el Estado. Este derecho va a regir a la organización administrativa, esto es, que va a determinar los lineamientos que deben seguir los entes, encargados de realizar la función administrativa. Estas normas también van a regular el funcionamiento del Poder Ejecutivo y sus relaciones con los administrados, es decir, que el Poder Ejecutivo encabeza las actividades administrativas para lograr la satisfacción del interés de la colectividad.

También nos habla de la función administrativa de los poderes y órganos constitucionales del Estado, entendemos que el Estado cuenta con otros organismos a parte del Poder Ejecutivo, para realizar las actividades que conlleven a la satisfacción de necesidades públicas.

Gabino Fraga en su libro Derecho Administrativo, define a la función administrativa como "la actividad que el Estado realiza bajo un orden jurídico y que consiste en la ejecución de actos materiales o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales". 32

Este autor opina que el derecho administrativo esta conformado por las reglas jurídicas que van a regir la actividad del Poder Ejecutivo, esto es, su organización y funciona-

32 Citado por Pérez De León, Enrique. Notas de Derecho Constitucional Administrativo, 5a. edición, México, D.F., 1982, p. 86.

miento que se realiza a través de la actividad o función administrativa. 33

En la definición de función administrativa - que hemos señalado del mismo autor, nos indica que el Estado va a realizar una serie de actividades dentro de un marco legal, para el cumplimiento de los actos materiales que determinan actuaciones jurídicas para casos particulares, como puede ser el cobro de impuestos, y con ello poder satisfacer el interés público.

Algunos autores como Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, establece diversas teorías o criterios para llegar a definir al derecho administrativo, así tenemos, que señala como primer teoría la llamada legalista, la cual nos dice que debe ser desechada ya que esta define al derecho administrativo, como un conjunto de leyes cuyo objeto es la organización de la administración, y nos dice que confunde al derecho administrativo como una disciplina científica con el hecho de legislar en materia administrativa, lo cual considera el objeto del mismo, es decir, que por un lado es derecho objetivo cuando se refiere a las normas administrativas, y por el otro es una disciplina que crea reglas, principios y teorías que determinan al derecho administrativo.

La segunda teoría es la de los servicios, esto es, que el derecho administrativo se refiere a la prestación

33 Cfr. Derecho Administrativo, revisada y actualizada por Manuel Fraga; 32a. edición, México, D.F.: Editorial Porrúa, S.A., 1993, p. 92.

de servicios públicos como el objeto de su estudio, también afirma que debe ser rechazada, ya que como hemos visto la actividad del Estado no se limita sólo a la prestación de servicios, sino que también se refiere a las relaciones con los particulares así como las funciones de los entes u organismos del Estado que intervienen en la función administrativa, como son las Secretarías y el Poder Legislativo y Judicial.

Siguiendo su orden, toca a continuación la teoría formalista, la cual se refiere básicamente a toda la actividad del Poder Ejecutivo, es decir, a su organización, funcionamiento y procedimiento, pero que también se rechaza, por que no sólo se compone de la estructura del Poder Ejecutivo y sus organismos, sino que debe lograrse la satisfacción de intereses generales. Por último, la teoría objetivista, como su nombre lo indica, el objeto de estudio del derecho administrativo, es la función administrativa, sin tomar en cuenta los sujetos que la realizan, estos sujetos, son los órganos del Estado, que se encargan precisamente de la actividad administrativa.

De lo anterior, nuestro autor llega a definir al derecho administrativo como "la rama de la ciencia del derecho que estudia los principios y las normas que regulan la organización y la actividad de la administración pública, los medios para realizarla y las relaciones que genera". 34

34 Elementos de Derecho Administrativo; 3a. reimposición, México, D.F.: Editorial Limusa, 1991, p. 49.

En esta definición podemos ver que el autor no clasifica al derecho administrativo, es decir, que no lo ubica en público o privado, simplemente nos dice que es una rama del derecho; este va a determinar los principios o normas que rigen todo lo relacionado con la administración pública, esto quiere decir, su organización o estructura y el funcionamiento, los órganos requeridos para lograr el fin que se persigue y las relaciones jurídicas del gobierno con los particulares.

Otro autor que establece diversos criterios para llegar a determinar la definición del derecho administrativo es José Canasi, quien comienza a explicar el criterio legalista, el cual considera como objeto de estudio del derecho administrativo. El siguiente es el que llama el criterio del Poder Ejecutivo, que como su nombre lo indica se refiere únicamente al marco legal dentro del cual, el Poder Ejecutivo debe desempeñar sus actividades o funciones. El tercer criterio que señala es el de las relaciones jurídicas, en donde el objeto de estudio es la de regular las relaciones entre los gobernados y el Estado, pero que para nuestro autor es errónea, ya que las relaciones jurídicas entre particulares y el Estado existen también en el derecho en general y no sólo en el administrativo.

Por último, el criterio de los servicios públicos, que básicamente nos dice que el objeto de estudio del derecho administrativo, es la prestación de los servicios públicos para la satisfacción del interés general, pero añade que no

sólo la prestación de los servicios públicos conforman el derecho administrativo, sino que como hemos visto, también intervienen - los particulares como entidades privadas que también prestan sus servicios para satisfacer necesidades colectivas. 35

Dielsa define al derecho administrativo como "el conjunto de normas positivas y de principios de derecho público de aplicación concreta a la institución y funcionamiento de - los servicios públicos y al consiguiente contralor jurisdiccional de la administración pública". 36

Como en la mayoría de las definiciones, en esta encontramos a un conjunto de normas que en este caso se especifica que son vigentes, ubicadas dentro del derecho público, las cuales regulan al Poder Ejecutivo que viene a ser la institución y el funcionamiento de los servicios públicos, y agrega también que va a regular al contralor jurisdiccional de la administración pública. el contralor jurisdiccional se refiere al procedimiento contencioso-administrativo, lo cual es criticado, ya que exponen que con ello surge la separación de poderes por que la función jurisdiccional la realiza el Poder Judicial.

Señalaremos a continuación la definición de - Canasi sobre derecho administrativo. "Es el conjunto de normas jurídicas que rigen a los organismos de conducción y dirección den-

35 Cfr. Derecho Administrativo parte general; Volumen I, Buenos Aires, Argentina: Editorial DePalma, 1981, pp. 53-55.

36 Citado por Canasi, José. Ibidem, p. 56.

tro del ordenamiento constitucional y legal, con fines permanentes de interes público y sin obstaculizar en manera alguna la iniciativa y producción individual con análogos propósitos del bien común". 37

En su definición Canasi, nos habla de normas jurídicas de derecho público que regulan las actividades que realizan todos los órganos del Estado en su carácter administrativo, encaminadas a satisfacer el interés general para llegar al fin de lograr el bien común, pero en donde los particulares pueden prestar también servicios a la colectividad.

Por ultimo, estableceremos el concepto propio de derecho administrativo diciendo que es una rama del derecho público, formada por un conjunto de normas jurídicas, principios e instituciones, tendientes a regular las actividades directas e indirectas de la administración pública encabezada por el Poder Ejecutivo Federal, la cual está encaminada a la prestación de los llamados servicios públicos, dándose así una relación entre el Estado y los particulares y que en el caso de inconformidad del particular contra la arbitrariedad del Estado surge el procedimiento contencioso-administrativo.

Decimos que el Poder Ejecutivo Federal es el órgano o la institución que se encarga de realizar las actividades de la función administrativa, que como hemos señalado, pueden ser directas cuando el propio Poder Ejecutivo las realiza; e indirectas cuando el Poder Ejecutivo las realiza a través de 37 ibidem, p. 59.

rectas cuando se autoriza a un particular para que las realice, - estas actividades se traducen en la administración pública, la cual es encaminada a la prestación de los servicios públicos, todas estas actividades se encuentran regidas por un conjunto de normas jurídicas de derecho público. La prestación de estos servicios públicos da como resultado una relación entre los particulares y el Estado, y que al surgir un conflicto entre ellos, surge el procedimiento contencioso-administrativo.

2. FUENTES Y NATURALEZA JURIDICA.

Sabemos que por fuentes del derecho, entendemos el lugar de donde emana una ley, es decir, que las fuentes de derecho administrativo son los fenómenos que dan origen a la creación de normas, leyes o principios de carácter administrativo. Para iniciar con nuestra investigación de este tema, diremos que existen diversas clasificaciones de las fuentes del derecho, pero que en este caso aludiremos a la que aporta García Maynes, quien distingue a las fuentes en materiales, formales e históricas.

"Las fuentes formales son los procesos de creación de las normas jurídicas; las reales son aquellos elementos que fijan el contenido de esas normas, es decir, según nuestro sistema legal, son las motivaciones que impelen al legislador a expedir un texto determinado, y las históricas están constituidas por cualquier objeto o documento que contenga una disposición jurídica o un ordenamiento legal". 38

38 Citado por Pérez De León, Enrique. Op. Cit. p. 143.

Otra clasificación es la que nos da Andrés Serra Rojas, acerca de las fuentes del derecho administrativo, que se dividen en fuentes directas y fuentes indirectas. "Las fuentes directas del Derecho Administrativo en su sentido tradicional, son las que crean el derecho, sus procedimientos se fundan en el Derecho Positivo como la ley, el reglamento, los tratados internacionales si nos atenemos al artículo 133 de la Constitución, la costumbre y los principios generales del Derecho. Las fuentes indirectas son las que interpretan el derecho, como la jurisprudencia y la doctrina". 39

Las leyes y normas de carácter administrativo vigentes, se traducen en los que se llama derecho escrito, la cual es una de las fuentes más importantes del derecho administrativo, ya que con su carácter de vigentes implican legitimidad en su aplicación, lo anterior da como resultado la llamada jerarquía de las leyes, que como sabemos es fijada por la Constitución. Según Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, la Constitución representa la fuente formal y directa del derecho administrativo ya que como la ley superior de un país, implica que este se declare como una República, representativa, democrática y federal, integrándose por el territorio y los órganos del Estado, a través de los cuales se ejecutan las actividades propias de cada organismo, como pueden ser sus facultades y obligaciones.

La ley orgánica de la administración pública

39 Op. Cit. p. 171.

federal es reglamentaria del artículo 90 Constitucional, el cual nos dice que "la administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso, que distribuya los negocios del orden administrativo de la federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos administrativos y definirán las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre - las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal o entre estas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos".

El anterior artículo de la Constitución establece básicamente la estructura de la administración pública así como su funcionamiento, la cual la divide en dos tipos, centralizada y paraestatal, esta actividad la encabeza el Poder Ejecutivo Federal; se declara cuales son las entidades que estarán a cargo de realizar las actividades del orden administrativo. Es decir, que estos dos tipos de administración constituyen la base de la organización de la administración pública, y por último señala que las leyes van a determinar las relaciones que pudieran tener los órganos del Estado entre sí.

Para Andrés Serra Rojas, la ley es la que integra la fuente más importante del derecho administrativo. Es un precepto jurídico, con carácter general y abstracto, el cual va a regular la conducta de los individuos, que en el caso de infrac--

ción será sancionada por el jefe del Estado, esto quiere decir, - que dicha norma será obligatoria. El artículo 133 de nuestra Constitución, nos habla de las leyes de la nación que en su consecuencia se dicten por el Congreso de la Unión. "...ley es todo acto sancionado por el Poder Legislativo de acuerdo con el procedimiento previsto por la Constitución a tal efecto". 40

En materia administrativa, podemos citar a la ley orgánica de la administración pública federal, que como hemos dicho regula a los dos órganos de la administración pública, que son la centralizada y la paraestatal, la primera se integra por el jefe del Ejecutivo, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría Federal de la República. La paraestatal se integra por organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones de crédito, instituciones nacionales de seguros y fianzas y por los fideicomisos.

Los reglamentos constituyen otra fuente del - derecho administrativo, y que representan una gran parte del ordenamiento jurídico a través del cual se realiza la función administrativa. El reglamento es "una norma o conjunto de normas jurídicas de carácter abstracto e impersonal que expide el Poder Ejecutivo y en uso de una facultad propia y que tienen por objeto facilitar la exacta observancia de las leyes expedidas por el Poder Legislativo". 41

40 Agustín Gordillo, citado por Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. Op. Cit. p. 60.

41 Fraga, Gabino. Op. Cit. p. 104.

Podemos entender que el reglamento se conforma de preceptos jurídicos los cuales no se refieren a una persona o individuo en particular, sino que se expiden para la colectividad en general; el Presidente de la República, es quien emite estos preceptos, y la razón de ser de los reglamentos es la de facilitar la tarea del Poder Legislativo, de lograr que se cumplan las leyes del Congreso.

Existen diversos tipos de reglamentos, entre los que podemos citar a los de ejecución y a los de organización, esta división se hace tomando en consideración el contenido de los mismos, el primero es el que determina o explica el contenido de la ley y el segundo es el que determina la estructura de un organismo o dependencia del Estado. Una segunda división es la que determina que existen reglamentos autónomos y de necesidad, los autónomos son los que se originan directamente de la Constitución y no de una ley; los segundos son los que emite el Jefe del Ejecutivo, dichos preceptos tienen carácter general y obligatorio, en caso de que el país atravesase por situaciones de emergencia, a este reglamento se le conoce como decreto-ley. 42

La costumbre es otra de las fuentes del derecho administrativo, la cual no es derecho escrito, sino que son conductas reiteradas de la colectividad y que tienen carácter de obligatorio desde el punto de vista del poder público, es un antecedente a las leyes escritas. Sabemos también que la costumbre no

42 Cfr. Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. Op. Cit. p. 65.

puede anteponerse a la ley, es decir, que las normas legales prevalecen sobre la costumbre, aún cuando en ocasiones juega un papel supletorio que en situaciones determinadas existen lagunas en la ley. "Todo derecho legislado o consuetudinario deriva formalmente de la voluntad del Estado, la contraposición entre costumbre y ley tiene su origen en una investigación histórico-sociológica, acerca de cómo y de dónde salen los contenidos de los preceptos jurídicos". 43

Gabino Fraga opina acerca de la costumbre, que esta no puede ser una fuente del derecho administrativo, con lo cual estamos de acuerdo; ya que los órganos del Estado, actúan por ordenamientos jurídicos o leyes, es decir, que se encuentran autorizados para realizar la función administrativa, asimismo, en las obligaciones de los particulares de cumplir frente a los preceptos emitidos por el Poder Ejecutivo a través de la administración pública, sólo pueden ser requeridos cuando se encuentren establecidos en una ley, como sería el pago de impuestos.

La jurisprudencia básicamente tiende a precisar la forma de crear nuevas normas de carácter obligatorio o la finalidad de interpretar la ley en un sentido exacto, o bien llenar las lagunas de la misma. Por su parte Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez considera que la jurisprudencia en principio no constituye una fuente del derecho administrativo, ya que la aso--

43 Luis Recaséns Siches, citado por Serra Rojas, Andrés. Op. Cit. p. 227

cia con el Poder Judicial, lo cual no se encarga de la creación de leyes sino de la aplicación en el caso de incumplimiento. Empiro, nos dice que se le reconoce a la jurisprudencia como fuente del derecho, cuando emane de la Suprema Corte de Justicia, cuando existan cinco ejecutorias no interrumpidas por otra en contrario. 44

Los principios generales del derecho administrativo "son los criterios aceptados en forma universal que tienden a establecer bases justas equitativas, que en ocasiones, por permitirlo la ley expresamente, constituye también una fuente formal del derecho administrativo". 45

Dentro de los principios generales del derecho, la equidad y la justicia juegan un papel muy importante, y que dichos principios son aceptados por la colectividad como una parte del ordenamiento jurídico expresamente establecido.

A continuación toca el estudio de la naturaleza jurídica del derecho administrativo. Como se ha señalado con anterioridad en la mayoría de las definiciones de derecho administrativo, los autores la ubican como una rama del derecho público, ya que las relaciones que se dan son de subordinación del particular hacia el Estado.

Fernando Garrido Falla establece algunas teo-

44 Cfr. Op. Cit. p. 115.

45 Pérez De León, Enrique. Op. Cit. p. 147.

rias acerca de la distinción del derecho público y privado:

1. Teoría del interés: En esta teoría básicamente, el objeto de estudio es el interés, en donde las normas jurídicas que se dictan con la finalidad de proteger la cosa pública o interés general de la colectividad, son de derecho público y las que regulan intereses particulares son de derecho privado.

2. Teoría de los sujetos: Aquí las normas que regulan las relaciones en donde interviene el Estado o los órganos administrativos son de derecho público, y cuando las normas regulan las relaciones jurídicas entre particulares son de derecho privado.

3. Teoría del derecho obligatorio y del derecho dispositivo: Esta teoría opera, en el caso del derecho privado cuando las partes no han establecido ninguna cláusula por la que se regule la relación jurídica, lo establecen las normas dispositivas las cuales por convenio entre las partes pueden quedar sin efecto. En el campo del derecho público, los derechos de las partes son irrenunciables y por ello son normas de derecho obligatorio. 46

Consideramos entonces que las normas de derecho administrativo son de carácter público, ya que desde el punto de vista de los sujetos que intervienen, las relaciones que se

46 Cfr. Op. Cit. pp. 115 y 116.

dan entre las entidades u organismos del Estado con los particulares son de subordinación. En cuanto al punto de vista del interés, los órganos del Estado, tienden a realizar la actividad administrativa para la satisfacción de los intereses públicos o colectivos.

3. MATERIAS QUE COMPRENDE.

En este tema analizaremos los diferentes aspectos a los cuales el derecho administrativo se aplica. En primera instancia, según la doctrina tenemos como materia de estudio, a la administración pública de la cual se analiza su organización, esto es, sus dos formas la centralizada y la paraestatal. Se aplica también a los entes administrativos como son el propio Poder Ejecutivo, el cual encabeza la administración pública.

Otro aspecto que estudia son los entes administrativos encargados de realizar la función administrativa, como son las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República con los cuales se integra la administración pública centralizada, y por otro lado la paraestatal que se integra con los organismos descentralizados, empresas de participación estatal como son las instituciones nacionales de crédito, instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos.

El siguiente aspecto, podemos decir que es la función o actividad administrativa, o sea, la prestación de los

servicios públicos, los demás actos administrativos que realiza el Ejecutivo de manera indirecta como la concesión.

Otro aspecto importante que estudia el derecho administrativo, según Gabino Fraga, es el relativo a las relaciones jurídicas que surgen entre los particulares y los órganos del Estado y explica que "siendo los particulares los que están obligados a obedecer las ordenes de los administradores o los que se benefician de los servicios públicos que el Estado organiza, - son numerosas las relaciones que surgen con tales motivos.

Además, los mismos particulares van adquiriendo día a día mayor ingerencia en las funciones públicas, a las cuales, en formas directas o indirectas, son admitidos a colaborar.

El régimen de las relaciones que así se originan, así como la organización de las garantías que los individuos deben tener contra la arbitrariedad de la Administración tienen tal importancia que el sistema administrativo de un país puede caracterizarse por la situación que se reconoce a los administrados frente al Poder Público". 47

Podemos añadir, que otra materia que estudia el derecho administrativo es el que se refiere a los lineamientos que deben seguir los entes administrativos para emitir sus normas

47 Op. Cit. pp. 93 y 94.

mas. por último, estudia también el procedimiento contencioso-administrativo que como hemos señalado surge para resolver conflictos en caso de inconformidad del particular ante los actos del Estado y los recursos administrativos, que también son otro aspecto que estudia el derecho administrativo.

4. RELACION CON OTRAS CIENCIAS.

El derecho administrativo estudia figuras jurídicas que anteriormente se encontraban dispersas en otras ciencias. Actualmente sigue teniendo relación con otras ramas del derecho sean estas públicas o privadas.

En primer término señalaremos la relación que el derecho administrativo tiene con el derecho constitucional, es así que Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, establece que el derecho administrativo depende del constitucional ya que los órganos del Estado que realizan la actividad administrativa, así como su organización y funcionamiento se encuentran regulados por normas que se derivan de la Constitución, es decir, que el derecho constitucional establece los principios e instituciones del Estado así como los derechos de los gobernados; y el derecho administrativo desarrolla esos principios. 48

Como segunda instancia hablaremos de la relación que existe entre el derecho administrativo y el civil. Respectivamente los autores opinan que la relación existente entre ellos. 48 Cfr. Op. Cit. p. 50.

se concentra en la terminología de las figuras jurídicas que - ambas disciplinas utilizan, como son; el dominio público, servicios públicos y contratos; por otra parte comenta Andrés Serra Rojas que existen diferentes instituciones que se encargan de realizar la función administrativa, es decir, de prestar servicios públicos, como el Registro Civil, el Registro Público de la Propiedad, el Registro Público de Comercio, las cuales son reguladas por el Código Civil, también señala que el Código Civil es suplementario para resolver problemas de carácter administrativo. Otro aspecto es que los entes de administración pública federal en sus dos formas: la centralizada y la paraestatal adoptan el régimen - de derecho público cuando interviene el Estado, y de derecho privado cuando intervienen los particulares. 49

Continuando con nuestra investigación el punto que ahora nos ocupa es acerca de la relación que tiene el derecho administrativo con el derecho penal, a este respecto Enríque Pérez De León, nos dice que existe entre ellos una gran vinculación, ya que ambas materias les compete el cumplimiento de las sanciones, tienen relación en cuanto a que en la materia administrativa, se incluyen cuestiones de tipo penal, como la aplicación de sanciones cuando hay incumplimiento a las disposiciones de carácter administrativo. Este autor nos da un ejemplo de como la función administrativa para poder realizarse deben incluirse en sus normas, cuestiones precisas que pertenecen al derecho -

49 Cfr. Op. Cit. p. 154.

penal, como el delito de contrabando el cual se regula por la Ley Aduanera. 50

Existe también relación entre el derecho administrativo y el derecho internacional; sobre este particular se dice que esta relación se presenta cuando la función administrativa del Estado, rebasa los límites de su territorio y entonces se le llama derecho administrativo internacional y que se constituye cuando se celebran tratados internacionales de carácter administrativo o las organizaciones internacionales para la prestación de servicios públicos en diversos países.

Con el derecho mercantil se relaciona en el sentido de que las instituciones que integran a la administración pública paraestatal, como son las instituciones nacionales de crédito, de seguros y fianzas, empresas de participación estatal, que se regulan por el Código de Comercio, también se rigen por la ley orgánica de la administración pública federal.

La relación con el derecho tributario o fiscal el cual se encarga de recaudar los impuestos, se centra básicamente que de esta tarea la función administrativa llega a cumplir su cometido de lograr la satisfacción del interés público.

Con el derecho procesal, nos dice la doctrina que se relaciona con el derecho administrativo, en cuanto a que los órganos del Estado o entes administrativos, deben seguir un 50 Cfr. Op. Cit. p. 142.

proceso para emitir sus actos y realizar la función administrativa, así como también es importante, el establecimiento del procedimiento contencioso-administrativo.

Cabe señalar que el procedimiento contencioso-administrativo federal es un proceso singularizado por caer sobre materia administrativa y se inicia cuando ya se han agotado los recursos administrativos que se interponen ante la misma autoridad que emitió el acto administrativo controvertido, o cuando el acto administrativo no admita recurso alguno o dicho recurso sea optativo para el interesado.

Este procedimiento surge cuando existe un conflicto entre la administración pública y un particular, cuando un acto de la administración pública lesione un derecho del particular.

C A P I T U L O I I I .

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

1. CONCEPTO.
2. CLASIFICACION.
3. PRINCIPIOS QUE LO RIGEN.
4. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MATERIA
ADUANERA.

C A P I T U L O I I I .

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

El tema que ahora nos ocupa es el relativo al procedimiento administrativo, dentro del cual estudiaremos su concepto, así como su clasificación, es decir, trataremos de establecer cuantos ocuales son los tipos de procedimiento administrativo que existen. Analizaremos también los principios que rigen al procedimiento citado, en donde básicamente, la doctrina nos habla de el principio de legalidad que se concretiza en los artículos 14 y 16 de nuestra Constitución. Continuaremos con el estudio del procedimiento administrativo en materia aduanera, el cual es un instrumento que tiene la autoridad aduanera para determinar infracciones al Comercio Exterior, dentro de este, señalaremos también su concepto y la figura del embargo precautorio así como la figura de los recursos aduaneros, que son los medios de defensa de los particulares ante las resoluciones de las autoridades.

1. CONCEPTO.

Es sabido que en nuestro país es un Estado de Derecho, y por lo mismo, todas las actuaciones de la autoridad deben ser necesariamente apegadas a la ley; en este caso el procedimiento administrativo es una figura que la autoridad administrativa tiene para emitir sus actos, en los cuales la administración pública exterioriza su voluntad y afecta la esfera jurídica del particular, estos actos deben seguir los lineamientos fijados por las leyes de la materia.

Para poder señalar el concepto de procedimiento administrativo, es necesario distinguir entre proceso y procedimiento, lo que en variadas ocasiones se confunde.

Es así que Roberto Baez Martínez nos dice que "el proceso siempre resulta materialmente jurisdiccional, aún cuando el aspecto formal tenga naturaleza administrativa. En cambio, el procedimiento administrativo está integrado por un conjunto de normas y actos, encaminados a producir nuevos actos administrativos. La diferencia consiste en que en el proceso hay unidad y se busca la solución de un conflicto, en tanto que en el procedimiento no existe conflicto y lo que se busca la realización de determinados actos administrativos". 51

Para este autor, el proceso es meramente de carácter jurisdiccional, esto es que se trata de resolver un juicio para llegar a una sentencia, y el procedimiento son las normas que tienden a realizar un acto determinado.

Para Eduardo Pallares el proceso es una institución por medio de la cual se realiza la administración de justicia y el procedimiento es la forma en como se va a efectuar esa administración de justicia. 52

Otro de los tratadistas que establece el con-

51 Manual de Derecho Administrativo; México, D.F.: Editorial Trillas, S.A. de C.V., 1990, pp. 127 y 128.

52 Cfr. Derecho Procesal Civil; 13a. edición, México, D.F.: Editorial Porrúa, S.A., 1989, p. 106.

cepto de proceso y procedimiento es Miguel Acosta Romero, quien nos dice que el proceso "es el conjunto de los actos realizados conforme a determinadas normas, que tienen unidad entre sí y buscan una finalidad, que es la resolución de un conflicto, la restauración de un derecho, o resolver una controversia preestablecida, mediante una sentencia. Por procedimiento entendemos un conjunto de actos realizados conforme a ciertas normas para producir un acto". 53

De lo anterior podemos observar que todos los autores citados, estiman el proceso en su carácter de controversia, es decir, que en el proceso se establece un juicio, principiando con la demanda del actor, la contestación del demandado para llegar a la satisfacción del interés en conflicto por medio de una sentencia. En cambio el procedimiento viene a ser el método a seguir conforme a la ley para la producción de un acto determinado.

Continuando con la investigación de nuestro tema, pasaremos al estudio del concepto de procedimiento administrativo, citando algunos autores que han realizado estudios sobre este particular.

Para Jorge Olivera Toro el procedimiento administrativo es "la serie de actos, tramitados según determinado orden y forma y que se encuentran en íntima relación con la unidad
53 Teoría General del Derecho, primer curso; 10a. edición, actualizada, México, D.F.: Editorial Porrúa, S.A., 1991, p. 687.

del efecto jurídico final, que es la declaración administrativa. Es la vía que conduce a la meta o sea el acto administrativo". 54

La anterior definición señala que el procedimiento administrativo se conforma por actos que se tramitan tomando en cuenta un orden jurídico y una forma que puede ser la escrita, estos actos se encuentran ligados al último efecto jurídico - que es la declaración administrativa por parte de la autoridad, esto viene a ser el acto administrativo.

Gabino Fraga Define al procedimiento administrativo como "el conjunto de formalidades y actos que proceden y preparan al acto administrativo, de la misma manera que las vías de prevención del acto legislativo y de la sentencia judicial, forman, respectivamente, el procedimiento legislativo y el proceso judicial". 55

Este autor nos dice en su definición, que en el procedimiento administrativo, se establecen básicamente, formalidades que se deben cumplir para emitir un acto administrativo. Estas formalidades las deben cumplir las autoridades ya que al emitir un acto administrativo, este va a afectar la esfera jurídica del particular. Alude también al procedimiento legislativo el cual se encamina a la elaboración de leyes pero en donde no interviene la voluntad del particular, así mismo habla del proceso judicial

54 Manual de Derecho Administrativo: 5a. edición; México, D.F.: Editorial Porrúa, S.A., 1988, pp. 219 y 220.

55 Citado por Baez Martínez, Roberto. Op. Cit. p. 128.

dicial que se refiere más que nada a un conjunto de actos de carácter jurisdiccional en donde existe una controversia y cuya finalidad es dar por terminada la misma mediante una sentencia.

El procedimiento es aquel que se encamina a los actos administrativos para llegar a la realización de un fin determinado. La racionalidad es común a todo procedimiento y la administración, al establecer un procedimiento determinado lo hace con el fin de ahorrar tiempo y dar eficacia a los actos que emite. Estos actos administrativos propiamente dichos, son encargados a la administración, pero su ejercicio está subordinado al Poder Ejecutivo, razón por la cual los particulares cuentan con una seguridad jurídica respaldada por la ley. 56

Andrés Serra Rojas, Nos dice que el procedimiento administrativo es "el cauce formal de la serie de actos en que se concreta la actuación administrativa para la realización de un fin". 57

Según la definición de Serra Rojas, entendemos que el procedimiento administrativo, es el camino preciso que la administración debe considerar para emitir sus actos, concretando así su ejercicio, teniendo como objeto realizar un fin determinado.

56 Cfr. Mateo, Ramón Martín. Manual de Derecho Administrativo, 9a. edición. Madrid, España: Editorial Fareso, S.A., 1985, pp. 355 y 356.

57 Op. Cit. p. 266.

Enrique Pérez De León, define al procedimiento administrativo como "el conjunto de actos concatenados y sucesivos que, señalados por la ley en cuanto a su orden y forma, dan como resultado una declaración administrativa". 58

Se entiende que para este autor, el procedimiento administrativo son las actuaciones sistematizadas las cuales siguen un orden sucesivo, estas se encuentran señaladas por la ley y deben cumplir con el orden jurídico y las formalidades - descritas para tal efecto, surgiendo así los actos administrativos, y que representa una garantía para los particulares.

El procedimiento administrativo se conforma por una serie de pasos y formas establecidas que se encuentran dentro de las leyes administrativas, las cuales son necesarias para determinar el acto administrativo, lográndose así su fundamento, perfeccionamiento y validez del mismo. 59

Tomando en consideración los conceptos anteriores, entendemos por procedimiento administrativo, la serie de pasos que la Administración Pública sigue para emitir sus actos, los cuales deben cumplir estrictamente las disposiciones de la ley, constituyendo una garantía para los particulares.

Hemos hablado en repetidas ocasiones del ac-
58 Op. Cit. p. 214.

59 Cfr. Niceto Alcalá Zamora, citado por Serra Rojas, Andrés. Op. Cit. p. 267.

to administrativo, por lo que consideramos importante dar una explicación breve de lo que es dicha figura jurídica. El Estado tiene la obligación de prestar los servicios públicos y con ello satisfacer las necesidades de los particulares. La administración pública es el órgano del Estado encargado de dicha función, y que y que para poder ejecutarla, es necesario que la administración pública exteriorice su voluntad para darla a conocer al particular que en un momento dado se verá afectado en su esfera jurídica, ese acto administrativo tiene como finalidad satisfacer las necesidades públicas. Es importante señalar que para emitir un acto administrativo no es necesaria la voluntad del particular, siempre y cuando el órgano administrativo se conduzca conforme a derecho para emitir el acto.

Ramón Martín Mateo, comenta que en el procedimiento administrativo intervienen dos sujetos: la Administración y los administrados, refiriéndose a la primera, señala que el procedimiento administrativo surge dentro de una administración, ya sea del Estado o de otras instituciones. Los administrados deben tener la condición de interesados para poder participar en el procedimiento citado y se requiere de la capacidad jurídica y capacidad de obrar, en la cual no es necesaria la mayoría de edad ni el consentimiento de otras personas para intervenir en el procedimiento administrativo. Otra circunstancia que se requiere, es la legitimación, o sea que debe reunir determinadas condiciones, sin las cuales el procedimiento en comentario sería invalidado,

puesto que el sujeto que debe intervenir es el afectado directamente.

Este tratadista habla también del desenvolvimiento del procedimiento administrativo; establece en primer lugar los requisitos generales de la actividad, los cuales son el lugar, el tiempo y la forma. En segundo lugar señala las fases del procedimiento administrativo las cuales nos dice que son la iniciación, el desarrollo y dentro de este se contempla la ordenación y la instrucción, la terminación del juicio que puede ser la normal y la anormal; y por último menciona a la ejecución. 60

Para Roberto Baez Martínez los requisitos que debe observar todo procedimiento administrativo son los siguientes:

- Estar por escrito.
- Que sea fundado.
- Que esté motivado.
- Que dé al particular la garantía de audiencia.
- Ser realizado por los órganos competentes cubriendo las formalidades que el derecho exige para cada caso.
- Que sea por los motivos previstos en la ley.
- Con el contenido y finalidad que la misma ley haya consignado para cada caso". 61

60 Cfr. Op. Cit. pp. 362-377.

61 Op. Cit. pp. 128 y 129.

2. CLASIFICACION.

En este tema procuraremos establecer los diversos tipos de procedimiento administrativo que en nuestro derecho se han formulado. La doctrina se enfoca a señalar tres clasificaciones de procedimiento administrativo. En la primera clasificación los tratadistas opinan que existe el procedimiento interno y el externo. El primero es el que realiza la propia administración dentro de su esfera jurídica, es decir, los actos de carácter administrativo para lograr un fin determinado dentro de su propia organización, pero sin afectar la esfera jurídica de los particulares, a lo que podemos llamar acto de administración.

Este procedimiento interno puede ser previo si existe una decisión o resolución que lo precede; y el posterior es cuando el acto administrativo no se cumple voluntariamente y surge entonces la ejecución.

El procedimiento externo, como su nombre lo indica, es cuando la Administración exterioriza su voluntad, sale de su esfera jurídica y afecta la esfera jurídica del particular, y es a lo que llamamos acto administrativo.

Como segunda clasificación se señala el procedimiento previo, que como ya dijimos, existe una circunstancia necesaria para determinar la conveniencia de la emisión del acto. El segundo es el procedimiento de ejecución, el cual surge cuando el acto administrativo no se cumple de manera voluntaria. En el

caso de un contrato administrativo, este lleva implícita la ejecución y no se hace necesaria la coacción por parte del Estado a menos que una de las partes incumpla su obligación.

La tercera clasificación es la que se refiere al procedimiento de oficio o vinculado y a petición de parte. El primero es el que realizan los órganos del Estado para cumplir con sus obligaciones, y el segundo es aquél en donde el particular es el que le pide a la Administración que emita el acto administrativo o utilice la coacción para que se ejecute ese acto. 62

El maestro Andrés Serra Rojas, estima a la clasificación del procedimiento citado, como diversas formas de procedimiento administrativo. Establece lo siguiente:

-La gestión administrativa o de oficio. La Administración actúa espontáneamente como cumplimiento de su obligación encargada por el Estado, tiene como finalidad satisfacer el interés general, en este caso la voluntad de los particulares no se hace necesaria salvo por excepción.

-El procedimiento administrativo de carácter imperativo constitutivo o procedimiento externo o procedimiento interno. En este la actuación de la Administración, si afecta la esfera jurídica de los particulares, es decir, que crea o afecta derechos de los mismos, los cuales surgen de la ley y se encuentran protegidos por el propio procedimiento administrativo.

62 Op. Cit. p. 688 y 689.

Considera que el procedimiento administrativo reviste las siguientes formas tomando en cuenta las fases del mismo; que son la preparatoria, la constitutiva y la integrativa de la eficacia. Al respecto señala lo siguiente:

a) El procedimiento de tramitación o los actos que se encaminan a la realización del acto definitivo, o sea, la declaración del órgano administrativo.

b) El procedimiento administrativo de oposición; por el cual se va a sustanciar la preferencia del derecho anterior, es decir, que existe un procedimiento que el particular utiliza frente a las autoridades, como medio para hacer valer un derecho anterior, pidiéndole que revise sus actuaciones antes de resolver en definitiva.

c) El procedimiento de ejecución; mediante el cual se hace obligatorio el cumplimiento de los actos administrativos.

d) El procedimiento sancionador; en donde la Administración sanciona las infracciones cometidas a la ley.

e) El procedimiento revisor; mediante el cual la Administración resuelve en definitiva, revisando los actos anteriores, ya sea de oficio o mediante recursos administrativos que son los medios de protección para los particulares. 63

63 Cfr. Op. Cit. pp. 269, 270 y 272.

Miguel Acosta Romero, estima que debe hacerse una separación entre el procedimiento de administración interno y gestión de la Administración, el cual debe freunir las siguientes características:

- "-Actuación de oficio (inquisitivo).
- Forma escrita.
- Rapidez de procedimientos y técnicas.
- Flexibilidad.
- Actuación bajo el principio de legalidad.
- Rapidez en las resoluciones.

Por otra parte, el procedimiento en el que intervengan los particulares, creemos que debe llenar, de acuerdo con el interés público que se persiga, determinados requisitos - que son: que sea por escrito, motivado y que dé al particular la garantía de audiencia. Que se realice por medio de los órganos competentes, llenando las formalidades que el Derecho exija para cada caso; por los motivos previstos en la ley y con el contenido y finalidad que la misma haya designado para cada caso". 64

Esto quiere decir, que la administración pública, para cumplir su cometido debe realizar actividades que tengan como fin satisfacer el interés público y en el caso de un procedimiento en el que los particulares intervengan, es necesario - que la autoridad cumpla formalidades o lineamientos para emitir una resolución.

64 Op. Cit. pp. 689 y 690.

3. PRINCIPIOS QUE LO RIGEN.

El procedimiento administrativo como cualquier otra figura jurídica, tiene principios, esto es, las normas fundamentales por las cuales debe regirse. La doctrina nos dice sobre este particular, que el principio más importante por el que el procedimiento administrativo se rige es el de legalidad, el - cual se encuentra consagrado en nuestra Constitución Política en los artículos 14 y 16 y que establecen lo siguiente:

Artículo 14, párrafo segundo de la Constitución: "Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho".

En el artículo anterior podemos percatarnos - que se establecen garantías para el particular. Entendemos que es te particular, al seguirse un juicio debe ser ante los tribunales previamente establecidos, los cuales tienen la tarea de ejercer la función jurisdiccional, es decir, ventilar un juicio en el que se deben cumplir todos los lineamientos que las leyes establecen para el procedimiento.

En relación a las formalidades esenciales del procedimiento, Acosta Romero comenta que "serán aquéllas que otorgue cada ley o cada reglamento al particular, en relación a los actos que le afecten. Consisten en reunir los requisitos mínimos

que señale la ley o el reglamento, para que se pueda realizar el acto. Cumplir con los requisitos indispensables en relación con la esfera jurídica del particular, para que nazca el acto administrativo. Formalidad esencial en este caso vendrá a ser todo acto necesario e indispensable establecido por la ley, previamente a un acto de decisión, para que se conforme regularmente". 65

De lo anterior entendemos que las formalidades esenciales del procedimiento son las condiciones necesarias que la ley o el reglamento establecen anticipadamente para realizar un acto por parte de la autoridad competente, que en este caso se trata de un acto administrativo. La ley debe señalar tales condiciones o circunstancias que debe seguir la autoridad, las cuales se traducen en la defensa que pueda presentar el particular, constituyéndose de esta forma una garantía constitucional a la que el particular tiene derecho.

Otro principio que se establece en la Constitución y que se relaciona con el procedimiento administrativo es el que se estipula en el artículo 10, párrafo primero y que dice lo siguiente: "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento".

Según Jorge Olivera Toro, el mandamiento es-

65 Op. Cit. pp. 691 y 692.

crito es un documento en donde se plasma fehacientemente la resolución de que se trate.

La autoridad competente es el órgano del Estado constituido legalmente que se desenvuelve dentro de una esfera jurídica determinada, facultado por la Constitución y demás leyes secundarias y reglamentos.

Que la resolución se funde, indica que la misma, debe seguir los lineamientos señalados por el Derecho, así como expresar el mismo. La motivación son las razones que la autoridad tiene para emitir un acto, señala que la motivación se relaciona directamente al contenido del acto. 66

Siguiendo el contexto, Serra Rojas opina que la autoridad administrativa tiene la obligación de apearse a los preceptos fijados en nuestra Constitución. Si el acto emitido interfiere en la esfera jurídica del particular, debe respetar su garantía de audiencia y de legalidad, esta garantía de legalidad se extiende a las resoluciones administrativas, que si bien se deben cumplir los requisitos de la ley, también es necesario que se expliquen las razones por las cuales se llega a emitir el acto. Asimismo, en cuanto a la garantía de audiencia, este tratadista nos comenta que la administración pública, debe actuar frente a las personas a las que afectan su esfera jurídica y darle oportunidad a presentar sus defensas. 67

66 Cfr. Op. Cit. p. 225.

67 Cfr. Op. Cit. pp. 285-287.

4. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MATERIA ADUANERA.

El procedimiento administrativo en materia aduanera tiene como objeto el de señalar las acciones que la autoridad aduanera debe realizar para determinar posibles infracciones al Comercio Exterior. Podemos decir, que este procedimiento no es uno de los más conocidos, pero resulta de gran importancia para nuestro país sobre todo en la actualidad, debido a la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

El procedimiento en comentario, surge cuando existan irregularidades respecto a los documentos requeridos por la autoridad aduanera para la importación o exportación de mercancías.

Consideramos conveniente señalar a continuación, algunos términos de carácter aduanero los cuales son necesarios para el desarrollo de nuestra investigación.

Principiaremos con el término de mercancía en donde la Ley Aduanera en su artículo segundo nos dice lo siguiente:

"Para los fines de esta ley se consideran mercancías, los productos, artículos, efectos y cualesquier otros bienes aun cuando las leyes los consideren inalienables o irredugibles a propiedad particular".

Ricardo Xavier Basaldua, estima que "la pala-

bra mercadería designa cualquier objeto susceptible de ser deglazado de un territorio a otro". 68

Carlos Anabalón Ramirez, comenta que las mercancías son "los productos y bienes corporales, muebles sin excepción alguna". 69

Por nuestra parte, consideramos que mercancía en sentido aduanero, son todos los bienes y productos que se importan y exportan o que se encuentren ya sea en depósito o transitando por un país determinado, las cuales deben cumplir con los requisitos señalados en la ley para ser materia de comercio exterior.

Un segundo término que podemos señalar es el de regímenes aduaneros, que conforme al artículo 90 de la ley antes citada, nos dice que existen el régimen definitivo de importación cuando se introduzcan mercancías al territorio del país y el régimen definitivo de exportación cuando las mercancías se extraigan del territorio nacional.

Asimismo, existen también los regímenes temporales de importación y exportación. En el primero, se trata de mercancías que retornan al extranjero, ya sea tal y como se importaron, o sea, sin modificación alguna, o bien, para su elaboración

68 Op. Cit. p. 173.

69 "El Derecho Tributario Aduanero", en la Revista Tributaria; Año IV, Volumen IV, Número 13, México, enero a marzo, 1978, p. 16.

ción, transformación o reparación, en el segundo caso, se trata de mercancías que regresen al territorio nacional ya sea en el mismo estado en que fueron importadas, o también para su elaboración, transformación o reparación. En ambos casos, es necesario seguir los lineamientos establecidos en la ley.

El artículo en comento, establece también, otros regímenes aduaneros como el depósito fiscal, el cual según el artículo 119 de la misma ley, señala que este consiste en almacenar las mercancías que sean objeto de comercio exterior, en los almacenes generales de depósito autorizados por la autoridad aduanera, los cuales deben cumplir determinados requisitos para operar como tales, este depósito se efectúa cuando se hayan determinados los impuestos al régimen de importación y exportación, o bien las cuotas compensatorias.

Otro de los regímenes aduaneros es el tránsito de mercancías, que tomando en consideración el artículo 124 de la Ley Aduanera, "el régimen de tránsito consiste en el traslado de mercancías, bajo control fiscal, de una aduana nacional a otra". El tránsito puede ser interno, cuando las mercancías extranjeras sean enviadas por la aduana de entrada a la aduana de salida, la cual se va a encargarse de su despacho para importarlas y cuando las mercancías nacionales o nacionalizadas sean enviadas por la aduana de despacho a la aduana de salida para exportarlas.

También puede ser tránsito internacional, en

el caso de que las mercancías extranjeras sean enviadas por la aduana nacional de entrada a la de salida, para que lleguen a un destino extranjero, o bien, cuando las mercancías nacionales transiten por el extranjero para llegar a territorio nacional.

El siguiente régimen es el de las marinas turísticas y de los campamentos de casas rodantes que de acuerdo al artículo 95, se trata de yates, veleros turísticos y casas rodantes, las cuales pueden ser introducidas al país siempre y cuando cumplan con los requisitos que la propia ley señala para tal efecto, este artículo se ha eliminado en la nueva Ley Aduanera.

Por último tenemos al régimen de elaboración, transformación o reparación en recinto fiscalizado, que básicamente se trata de las mercancías que se introduzcan en estos recintos fiscales y sean elaboradas, reparadas o transformadas para ser retornadas al extranjero.

Continuando con nuestro estudio, podemos señalar otro término que es el de tráficos. El Reglamento de la ley nos habla en sus artículos 13 a 40, del tráfico marítimo, terrestre, aéreo y fluvial. El primero puede ser a su vez de altura, cuando las mercancías lleguen al país o se envíen al extranjero, o bien la navegación que se realiza entre un puerto nacional y otro extranjero o viceversa. El tráfico marítimo de cabotaje es cuando las mercancías o la navegación se transporte entre dos puntos del país que se encuentran en el mismo litoral. En el tráfico

marítimo mixto, las mercancías que se transportan en una embarcación realiza las dos anteriores; y también cuando la navegación o la conducción de mercancías se realiza entre dos puertos de la costa nacional y se encuentren ya sea en distinto litoral o en el mismo y se hace una escala en puerto extranjero.

En cuanto al tráfico terrestre, la ley señala que este debe hacerse a través de las líneas divisorias internacionales en horas hábiles a menos que se trate de ferrocarriles - que transporten ganado o mercancías perecederas, o que sean de auxilio o reparación, y vehículos que transporten personas que no traigan consigo mercancías. Asimismo, las mercancías que se introduzcan a territorio nacional deben contar con los documentos requeridos para tal efecto.

Para el tráfico aéreo, cuando las aeronaves conduzcan pasajeros y equipajes, que no tengan una ruta fija autorizada podrá realizarse en horas inhábiles siempre que la autoridad competente comunique a la autoridad aduanera la hora del aterrizaje o despegue.

En cuanto al tráfico fluvial sólo se efectuará cuando lo autorice la autoridad competente, siguiendo las disposiciones del tráfico marítimo.

Esta autoridad competente es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien deberá dar la autorización para que se efectúen las embarcaciones en tráfico fluvial.

4.1. CONCEPTO.

Para comenzar el desarrollo de este tema, estableceremos en primer lugar, el concepto de procedimiento administrativo en materia aduanera (en adelante P.A.M.A.). La S.H. y C. P., a través de la Administración General de Auditoría Fiscal Federal, emite el Manual de Procedimientos de Operación Aduanera el cual señala que "el procedimiento administrativo en materia aduanera es el conjunto de actos previstos en la ley, ligados en forma sucesiva, con la finalidad de determinar las contribuciones omitidas y en su caso, imponer las sanciones que corresponden en materia de comercio exterior, respetándole al particular su garantía de audiencia al considerarse las probanzas y argumentaciones que pretendan justificar la legalidad de sus actos".

Entendemos del anterior concepto, que que el P.A.M.A. comprende una serie de actos sucesivamente ligados, que deben cumplir los requisitos señalados por la ley y que tienen como objeto establecer las sanciones que operen en caso de que el particular, en materia de comercio exterior, omita pagar las contribuciones a que están obligados. Así mismo la autoridad debe de respetar la garantía de audiencia del particular y considerar las pruebas y argumentos que justifican su actuación, lo cual representa una garantía constitucional.

A lo largo del desarrollo de nuestro trabajo, nos hemos dado cuenta que existen diversas leyes que regulan la entrada o salida de mercancías del territorio nacional, así como

los medios en que se transporten o conduzcan dichas mercancías en el territorio de la nación.

Cabe señalar que el despacho de mercancías o despacho aduanero, también es una figura jurídica contemplada en la Ley Aduanera. Se presume que los propietarios, poseedores, destinatarios, apoderados, agentes aduanales y demás personas que intervengan en los regímenes aduaneros, son las personas que realizan la importación y exportación de mercancías, los cuales están obligados a cumplir con los lineamientos que la ley señala.

Por otra parte, la S.H. y C.P., está facultada para comprobar que todos los requisitos de la ley se lleven a cabo, para la importación o exportación de mercancías; como lo es la exactitud de los datos contenidos en los pedimentos o manifestaciones y comprobar también el pago de los impuestos aduaneros, cuotas compensatorias y demás derechos causados.

Es menester señalar el concepto de impuestos en sentido aduanero, respecto al cual Pedro Fernández Lalanne, comenta que "son tributos o gravámenes aduaneros los derechos o impuestos y las tasas que el fisco nacional exige coactivamente de los obligados a su pago, como consecuencia de la importación o exportación de mercaderías a través de las fronteras del país, o por la prestación de servicios". 70

Por nuestra parte, opinamos que los impuestos
70 Op. Cit. p. 288.

son obligaciones fijadas en dinero, impuestas por el Estado a las mercancías que se importen o exporten, las cuales deben pagar las personas físicas y morales que intervengan en los regímenes aduaneros.

En cuanto a las cuotas compensatorias, son cantidades en dinero que deben pagar las personas que importen o exporten mercancías, al momento de presentar el pedimento correspondiente y antes de activar el mecanismo de selección aleatoria, estas son fijadas conforme a la clasificación arancelaria de las mercancías; así lo establecen los artículos 80 y 81 de la ley citada.

Por lo que respecta a la base gravable del impuesto general de importación, es el llamado valor en aduana de las mercancías, que es el valor de transacción de las mismas, siempre y cuando no exista restricción para enajenar o utilizar dichas mercancías por el importador.

Por otra parte, la base gravable del impuesto general de exportación, es el valor comercial que tengan las mercancías en el lugar en donde fueron vendidas.

Continuaremos señalando que se entiende por despacho de mercancías, para pasar posteriormente al estudio del P.A.N.A.

Para el Consejo de Cooperación Aduanera de

Bruselas el despacho de mercancías "es el cumplimiento de las formalidades aduaneras necesarias para poner las mercancías importadas a la libre disposición o para colocarlas bajo otro régimen aduanero, o también para exportar mercancías". 71

Como podemos observar, el despacho de mercancías consiste en seguir una serie de trámites y requisitos, que las personas relacionadas con la importación o exportación de mercancías, deben presentar ante las autoridades aduaneras.

De acuerdo con el artículo 35 de la ley en comentario, estos requisitos consisten en presentar a la aduana un pedimento cuya forma oficial la emite la S.H. y C.P., el cual debe contener los datos que establezca el régimen aduanero que se le pretenda dar a la mercancía, así como datos que determinen el pago de impuestos aduaneros y cuotas compensatorias de las mercancías. En el caso de importación, también se debe anexar la factura comercial de dicha mercancía, la cual deberá reunir los requisitos que señale la S.H. y C.P., en reglas de carácter general.

Asimismo, es necesario anexar el conocimiento de embarque o la guía aérea, en el caso de tráfico aéreo, el certificado de origen, y la garantía que la S.H. y C.P. determine, cuando el valor que se declara es inferior al estimado por dicha Secretaría, se anexa también, la manifestación del valor en aduana de las mercancías, las fracciones arancelarias y la tarifa que corresponda.

71 Citado por Carvajal Contreras, Máximo. Op. Cit. p. 320.

En el caso de exportación, se anexa la factura del valor comercial de las mercancías y los documentos que determinen la fracción arancelaria y la tarifa correspondiente.

Los agentes y apoderados aduanales tienen la obligación de imprimir su código de barras en el pedimento correspondiente, dicho código actúa como firma autógrafa para los efectos que se requieran.

De conformidad con el artículo 43, después de presentado el pedimento y pagado los impuestos y cuotas compensatorias, se presentan las mercancías ante el mecanismo de selección aleatoria para determinar si debe o no realizarse el reconocimiento aduanero de las mercancías, si este mecanismo determina no practicarse el reconocimiento, se entregarán las mercancías de inmediato a quienes las hayan presentado ante la aduana, a esto se le conoce comunmente como desaduanamiento libre.

Si el sistema aleatorio determina realizar el reconocimiento, la autoridad aduanera revisará la documentación y constatará que los datos sean exactos y coincidan con los asentados en los documentos. Una vez realizado este reconocimiento aduanero, se deberá activar por segunda vez el sistema aleatorio para establecer si se debe practicar un segundo reconocimiento, y si no se detectan irregularidades, se entregarán las mercancías de inmediato.

El reconocimiento aduanero y segundo reconocié

miento, es el examen de las mercancías que se importen o exporten y la toma de muestras, las cuales son necesarias para allegarse elementos que permitan comprobar la exactitud de lo que se declara, referente a las unidades de medida que se señalan en las tarifas de impuestos generales de importación o exportación, y datos que lleven a cuantificar las mercancías, así como la descripción, naturaleza, estado, origen de las mercancías, y por último, los datos que permitan identificar las mismas.

En el caso de que existan diferencias entre lo manifestado en el pedimento y el resultado del reconocimiento aduanero, se impondrán multas o se aplicarán las contribuciones o cuotas compensatorias que correspondan, en forma provisional por parte de las autoridades aduaneras, siempre y cuando esas diferencias se refieran a la inexactitud de la clasificación arancelaria o bien, por errores al determinar las contribuciones o cuotas compensatorias.

Entrando de lleno a lo que es el P.A.M.A., el artículo 151 de la ley en comentario, determina que en el supuesto de que con motivo del reconocimiento aduanero o segundo reconocimiento o en la verificación de mercancías en transporte o por el ejercicio de las facultades de comprobación, se determinen irregularidades en materia de comercio exterior, en cuanto los documentos que presenten ante el sistema aleatorio, la autoridad aduanera levantará el acta de inicio del P.A.M.A., en dicha acta se asentará la identificación de la autoridad que practica la di-

ligencia, los hechos que den origen al inicio del procedimiento, la descripción y características, así como la naturaleza de las mercancías y la toma de muestras de las mismas.

Asimismo, se deberá requerir al interesado que dicte dos testigos y señale domicilio para oír y recibir notificaciones, este domicilio debe ser en la circunscripción territorial de la autoridad competente que conozca del caso, a menos que sean pasajeros, ya que de esta manera, podrán señalar un domicilio fuera de dicha circunscripción.

En caso de que no se señalen testigos, o que los señalados no acepten fungir como tales, serán designados por la autoridad que practica la diligencia, una vez realizado lo anterior, se notificará al interesado que cuenta con un plazo de diez días para ofrecer pruebas y alegatos, según convenga a su derecho.

En el acta se asentará también el lugar, fecha y hora en que se levante, así mismo se describirán las irregularidades detectadas en el reconocimiento aduanero. Cuando el interesado ofrezca pruebas que acrediten que la estancia o tenencia de las mercancías en el país, es legal, se dictará de inmediato por la autoridad que levante el acta, sin que se impongan sanciones, ni tampoco la obligación de pagar los gastos de ejecución, y para el caso en que las mercancías hayan sido embargadas se ordenará su devolución.

Cuando esta resolución a la que aludimos anteriormente, la dicta una aduana provisionalmente, la autoridad aduanera tendrá un plazo no mayor a cuatro meses para que emita una resolución definitiva.

Por último, el acta será firmada por el administrador de la aduana, los testigos, el importador o el exportador de las mercancías, o bien, su representante legal, apoderado, agente aduanal y en el caso de que alguno se niegue a firmar, dicha circunstancia se hará constar en el acta; y se entregará una copia al importador, representante legal, agente o apoderado aduanal y al transportista en su caso.

Cabe puntualizar aquí, lo que se entiende por reglas fiscales de carácter general relacionadas con el comercio exterior. Estas son resoluciones que emite la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las cuales se publican en el Diario Oficial de la Federación, con el objeto de que las reglas relativas al comercio exterior, sean actualizadas en manera constante, ya que estas reglas aduaneras se dirigen a un sector muy especial de contribuyentes, estas son diferentes a las que se aplican a los impuestos internos.

Estas resoluciones entran en vigor por un determinado tiempo, y que en algunas ocasiones dejan sin efecto a los acuerdos, circulares, oficios o resoluciones emitidas anteriormente, pero prevalecen las que la misma resolución determine.

4.2. EMBARGO PRECAUTORIO.

El presente tema a desarrollar es el relativo al embargo precautorio, en donde trataremos de establecer algunos conceptos del mismo; ya que esta figura jurídica juega un papel importante dentro del procedimiento administrativo en materia aduanera, es así que sólo nos referiremos al embargo precautorio de mercancías o de los medios en que se conduzcan y lo relacionamos con el P.A.M.A.

Embargo según el Doctor Gonzalo Fernández de León es "la ocupación o retención de bienes de un deudor dispuesta por un tribunal o juez competente para sustraerlos a la libre disposición de su dueño con objeto de satisfacer el pago de deudas o la responsabilidad pecuniaria que se derive de un delito, o la establecida en una sentencia. El embargo preventivo o precautorio es aquél que a título provisional se traba para asegurar el pago de una deuda, cuya existencia se debate o se discute en juicio. Es una medida cautelar o precautoria, propia del juicio ordinario y también aplicable en el juicio ejecutivo cuando en determinados casos es conveniente practicar la traba antes de la intimación, es decir, sin conocimiento o intervención del deudor". 72

Una vez señalado el concepto de embargo precautorio, iniciaremos estableciendo que la S.H. y C.P., está fundada en el 72 Diccionario Jurídico. Tomo II, 3a. edición, notablemente ampliada, Buenos Aires, Argentina: Ediciones Contabilidad Moderna, 1972, p. 430.

cultada para practicar el embargo precautorio de las mercancías y los medios en que se transporten.

El artículo 152 de la Ley Aduanera, establece los casos en que la autoridad aduanera procederá a embargar precautoriamente las mercancías y los medios en que estas sean transportadas.

Estos casos son cuando se introduzcan mercancías al país por un lugar no autorizado; en el caso en que las mercancías que se introduzcan o extraigan del mismo sin pagar los impuestos o cuotas compensatorias, o que no cuenten con el permiso de la autoridad competente y sin la firma electrónica o código de barras en el pedimento, asimismo, cuando no se cumplan con los requisitos o regulaciones y restricciones no arancelarias a la importación por razones de seguridad para el país; en el caso que esté prohibida la importación o exportación de determinadas mercancías.

Otro de los casos es cuando las mercancías no cuentan con la documentación que acredite que dichas mercancías se han sometido a los trámites establecidos por la ley para su importación; cuando se trate de pasajeros que cometan infracciones, sólo se embargarán precautoriamente las mercancías que no han sido declaradas.

El siguiente caso es cuando se descubran sobranos de mercancías en más de un diez por ciento manifestado en

el pedimento al practicar el reconocimiento aduanero o segundo reconocimiento, siempre y cuando sean transportadas en vías terrestres. Y por último, cuando los vehículos de carga que transporten mercancías de importación y que se introduzcan a la aduana, no cuenten con el pedimento correspondiente para realizar el despacho de mercancías.

Por otra parte, cuando los medios de transporte de las mercancías, ocasionen daños en los recibos fiscales, se embargarán precautoriamente estos transportes para garantizar el pago de la multa que corresponda por ello, sin incluir las mercancías transportadas.

La S.H. y C.P., es la encargada de determinar las garantías mediante reglas de carácter general, en caso de que el valor declarado de las mercancías sea inferior al precio estimado por dicha Secretaría.

Esta garantía debe presentarse cuando se detecten irregularidades al practicarse el reconocimiento aduanero o segundo reconocimiento, para que no tenga lugar el embargo precautorio, es decir, que esta garantía opera como sustituto del embargo precautorio, siempre que no se trate de mercancías que pasen a ser propiedad del fisco federal, lo cual se presenta cuando las mercancías no cuenten con los documentos en que se demuestre que ya han sido sometidas a los trámites requeridos por la ley, esto es, sin el pedimento o carta porte correspondientes.

Con respecto al punto de las mercancías que pasan a ser propiedad del fisco, esto se produce también, por el abandono de mercancías que se encuentran en el depósito de los recintos fiscales o aduana, ya sea por que el interesado las trasmite por escrito al fisco, o bien por que se cumplan los plazos señalados por la ley y se considere que han sido abandonadas, que de acuerdo con el artículo 29 de la ley en comento, es de tres meses, y cuando se trate de mercancías explosivas, contaminantes, o radioactivas, o bien, de animales vivos o productos perecederos, el plazo es de tres días, y dos meses los demás casos.

Asimismo, el artículo 155 de la misma ley, habla del embargo precautorio que se realiza durante una visita domiciliaria, para ello se seguirán las formalidades que operan en el acta de inicio del P.A.N.A. la legal estancia en el país de las mercancías embargadas deberá ser acreditada por el visitado, dentro de los diez días siguientes a la fecha del embargo. Posteriormente, después de presentadas las pruebas, se determinan las contribuciones y cuotas compensatorias que se hayan omitido y se impondrán las sanciones que correspondan en un plazo no mayor a cuatro meses a partir de la fecha de practicado el embargo.

En el caso en que las mercancías que se han embargado deban entregarse a su propietario, en el caso de que deban retornar al extranjero, esta entrega se realizará en la aduana de la frontera más cercana al lugar del embargo o en el puerto o aeropuerto, según lo solicite el interesado, siempre y cuando

Con respecto al punto de las mercancías que pasan a ser propiedad del fisco, esto se produce también, por el abandono de mercancías que se encuentran en el depósito de los regímenes fiscales o aduana, ya sea por que el interesado las transmite por escrito al fisco, o bien por que se cumplan los plazos señalados por la ley y se considere que han sido abandonadas, que de acuerdo con el artículo 29 de la ley en comento, es de tres meses, y cuando se trate de mercancías explosivas, contaminantes, o radioactivas, o bien, de animales vivos o productos perecederos, el plazo es de tres días, y dos meses los demás casos.

Asimismo, el artículo 155 de la misma ley, habla del embargo precautorio que se realiza durante una visita domiciliaria, para ello se seguirán las formalidades que operan en el acta de inicio del P.A.N.A. la legal estancia en el país de las mercancías embargadas deberá ser acreditada por el visitado, dentro de los diez días siguientes a la fecha del embargo. Posteriormente, después de presentadas las pruebas, se determinan las contribuciones y cuotas compensatorias que se hayan omitido y se impondrán las sanciones que correspondan en un plazo no mayor a cuatro meses a partir de la fecha de practicado el embargo.

En el caso en que las mercancías que se han embargado deban entregarse a su propietario, en el caso de que deban retornar al extranjero, esta entrega se realizará en la aduana de la frontera más cercana al lugar del embargo o en el puerto o aeropuerto, según lo solicite el interesado, siempre y cuando

se hayan pagado las contribuciones omitidas y sus accesorios, presentando la declaración de retorno de mercancía ilegal, el infragtor deberá pagar los gastos de traslado.

Por último, señalaremos algunas Jurisprudencias relacionadas con este tema.

La Corte ha establecido:

"IMPORTACION. LAS MERCANCIAS SUJETAS A. RESPONDEN DE"
"LOS IMPUESTOS, DERECHOS, ETC., A QUE DIEREN LUGAR. "
"El artículo 6º del Código Aduanero expresa que las"
"mercancías responden directa y preferentemente ante"
"el Fisco por el importe de sus derechos e impuestos"
"así como el de las multas y gastos a que dieren"
"lugar; y que en esa virtud, siempre que el pago que"
"deba hacerse esté total o parcialmente insoluto las"
"autoridades fiscales deberán retener las mercancías"
"si obran en su poder; o en caso contrario, procede-"
"rán a perseguirlas y secuestrarlas. En tal virtud,"
"las ordenes respecto a cierta mercancía se apegan a"
"derecho cuando están dirigidas al aseguramiento de"
"dicha mercancía, no obstante que el poseedor sea a-"
"jeno al procedimiento de cobro de los impuestos de "
"importación referentes a la propia mercancía y que"
"haya estado en posesión de ésta virtud de un embar-"
"go precautorio". 73

La Jurisprudencia anteriormente citada, reafirma lo dicho en la Ley Aduanera, las mercancías que se importen están sujetas al pago de contribuciones aduaneras, y de las multas que correspondan en su caso, establece que las autoridades fiscales podrán retener las mercancías hasta que no se hayan cuabierto dichos, esto es, en el caso de que estas mercancías se en-
73 Jurisprudencia. Segunda Sala, Volumen LV; 6a. Epoca, p. 22.

cuentren en su poder, y sino procederán a perseguirlas y secuestrarias.

En otra Jurisprudencia la Corte establece:

"EMBARGO PRECAUTORIO"

"Esta diligencia, ejecutada como preparatoria de un
"aseguramiento formal, no tiene el carácter de acto"
"consumado, para los efectos de la suspensión, ni"
"constituye un Estado Jurídico, por ser tran-"
"sitorio". 74

La anterior Jurisprudencia se relaciona con lo establecido en el artículo 153, segundo párrafo de la Ley anteriormente citada, en el sentido de que cuando el interesado presente pruebas y acredite la legal estancia de las mercancías dentro del país, el acta de inicio del procedimiento administrativo en materia aduanera, la autoridad aduanera dictará una resolución y se entregarán las mercancías que hayan sido embargadas, dicha resolución será provisional ya que después se dictará la resolución definitiva o la provisional tendrá carácter de definitiva, en caso de que las autoridades aduaneras competentes, no determinen la definitiva, en un plazo que no exceda de cuatro meses.

Por otro lado, también tiene relación con lo dispuesto en el artículo 154, en el cual se señala que el embargo puede ser sustituido por la garantía que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, determine mediante reglas de carácter general, siempre que las mercancías no pasen a favor del fisco.

74 Jurisprudencia. Segunda Sala, Tomo XLIII; 5ª Epoca, p. 2245.

4.3. RECURSOS ADUANEROS.

El tema a desarrollar, es el referente a los recursos aduaneros, el recurso es una figura jurídica que se congce desde el derecho romano, básicamente podemos decir, que los re cursos son medios legales para acudir ante las autoridades compe tentes, con el objeto de modificar una determinación de la auto ridad que afecte el derecho o los intereses de un particular.

Carvajal Contreras, al citar a Gabino Fraga, comenta que el recurso administrativo "es el medio legal de que dis pone el particular, afectado en sus derechos o intereses por un acto administrativo determinado para obtener en los términos - legales de la autoridad administrativa una revisión del propio ac to, a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo refo rme en el caso de encontrar comprobada la ilegalidad o la inopo tunidad del mismo". 75

Para este tratadista los recursos administra tivos, son los medios por los cuales los particulares tienen dere cho a que la autoridad administrativa, revise un acto que perjudi que al propio particular en sus intereses, para que lo modifique, revoque o en su caso lo anule.

Por lo que respecta a la Ley Aduanera, en su artículo 203 establece que los recursos que se pueden interponer, en contra de las resoluciones emitidas por la autoridad adminis -

75 Op. Cit. pp. 437 y 438.

trativa aduanera son los establecidos en el Código Fiscal de la Federación; los cuales son el recurso de revocación y el de oposición al procedimiento administrativo de ejecución.

Nos remitiremos a continuación al estudio de los artículos del Código Fiscal de la Federación, relativos a los recursos administrativos.

Como ya dijimos, los recursos administrativos que operan en materia aduanera, son el de revocación y el de oposición al procedimiento administrativo de ejecución. El primero, de acuerdo al artículo 117 del Código Fiscal de la Federación, señala que este recurso se interpone en contra de resoluciones que la autoridad aduanera dicte, cuando estas tengan por objeto detener contribuciones o accesorios y que las mismas no tengan razón de ser, en caso de que el particular ha acreditado la legal estancia de las mercancías en el territorio nacional y que dicha resolución sea definitiva.

También establece que dicho recurso procede cuando se niegue la devolución de cantidades a las cuales el particular tenga derecho, como puede ser en el caso de que la autoridad aduanera, haya dictado la resolución definitiva e imponga una multa al particular y éste compruebe después que ha satisfecho los trámites requeridos por la ley. Por último, procede en contra de todas las resoluciones dictadas por las autoridades aduaneras.

Otro punto importante, es que el interesado

debe agotar dicho recurso antes de interponer juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

Por otra parte, cuando el recurso de revocación se interponga en contra de las resoluciones provisionales que se originen debido a las discrepancias entre lo manifestado y el resultado que se haya dado después del reconocimiento aduanero o segundo reconocimiento, y se determinen contribuciones y cuotas compensatorias o multas, y que el interesado haya acreditado la legal estancia en el país, mediante pruebas y alegatos, la autoridad aduanera podrá reponer el procedimiento administrativo si el mismo es procedente antes de dictar la resolución que finalice el recurso; asimismo, al resolver dicho recurso podrá emitir un nuevo acto que sustituya el impugnado.

El siguiente recurso es el de oposición al procedimiento administrativo de ejecución, el cual va a proceder cuando la autoridad exija el pago de créditos fiscales, cuando egresos se han extinguido o que sus montos reales son inferiores a los que la autoridad les exige, si el cobro de estos es imputable a la oficina ejecutora y cuando se refiere a recargos y gastos de ejecución, así como a la indemnización al fisco federal por falta de pago oportuno en las contribuciones que deriven recargos.

Procede también cuando el procedimiento administrativo de ejecución no se ha ajustado a la ley, y cuando se afectan intereses jurídicos de terceros en el caso de que un

particular sea propietario de bienes o derechos embargados; y por último procede en contra de los actos que determinan el valor de bienes inmuebles embargados.

El recurso administrativo de revocación que es el que opera en materia aduanera, deberá hacerse por escrito y presentado ante la autoridad aduanera que emitió el acto que se impugna, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a la notificación.

Cabe aclarar que de acuerdo al artículo 125 del Código Fiscal de la Federación, el particular interesado en interponer el recurso de revocación, puede impugnar el acto que le afecte a través de este recurso, o bien promover un juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación contra dicho acto, podemos observar según lo establecido en el artículo 203 segundo párrafo de la Ley Aduanera, el interesado puede interponer juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación, o bien optar por interponer el recurso de revocación.

Es menester señalar que los anteriores artículos del Código Fiscal de la Federación se encuentran relacionados con los establecidos en la Ley Aduanera.

Para concluir con el desarrollo del presente tema, señalaremos algunas Jurisprudencias que se refieren al mismo.

La Corte establece lo siguiente:

"RECURSOS PROCESALES".

"Los recursos admitidos por la ley Procesal Civil,"
"tienen por objeto revocar, modificar o confirmar u-"
"na determinación judicial, y la resolución que en"
"ellos se dicten tienen una independencia jurídica o"
"en otras palabras, la determinación recurrida queda"
"sustituida por la pronunciada al definirse el re-"
"curso, ya que durante la sustanciación de este, se"
"oyen los razonamientos que aleguen los interesados"
"en vía de agravios, para procurar la revocación, mo-"
"dificación o confirmación de la resolución respecti-"
"va, en su caso, por el juez que la dictó o por el"
"Tribunal de Alzada. Ahora bien, no es verdad que la"
"resolución primitiva cuya revocación se pide, es la"
"que causa el perjuicio constitucional y no la que"
"decidió esa revocación, por que aquélla, el juzga-"
"dor, para dictarla, tuvo en cuenta ciertos elemen-"
"tos o circunstancias y en ésta, sólo analiza o"
"examina las argumentaciones que se le formulan por"
"la parte que la hubiese interpuesto, a fin de resol-"
"ver si debe sustituir el auto combatido, por tanto,"
"el estudio que se haga de tales alegaciones y sus"
"proposiciones concluyentes, son las que deben recla-"
"marse en el juicio constitucional y no las con-"
"tenidas en la determinación judicial". 76

"RECURSOS ADMINISTRATIVOS".

"La existencia de recursos administrativos, por me-"
"dio de los cuales se pueda obtener la revocación,"
"del acto reclamado, no impide que los que se con-"
"sideran extraños al procedimiento, puedan ocu-"
"rrir al juicio de garantías". 77

"RECURSOS".

"Indudablemente el concepto que el término recurso"
"quiso dar la ley no fué el limitativo de medio le-"
"gal de atacar una determinación por la revocación,"
"la apelación, la reposición, etc., sino el de todo"
"medio legal tendiente a modificar una resolución ju-"
"dicial, y entre tales medios debe comprenderse el"
"juicio ordinario, que sirva para atacar una determi-"
"nación contra la cual no haya ninguno de los otros"

76 Jurisprudencia. Tercera Sala, Tomo LXXII; 5ª Epoca, p. 2399.

77 Jurisprudencia. Tercera Sala, Tomo XXXVIII; 5ª Epoca, p. 1303.

"recursos, entendiéndose este término en su ig"
"interpretación más restrictiva". 78

Por nuestra parte, consideramos que los recu
ros administrativos en materia aduanera, están encaminados a pro
teger a las personas que intervienen en los regímenes aduaneros,
cuando han sido afectadas en sus intereses por alguna resolución
dictada por la autoridad aduanera y que la misma tiene la obliga-
ción de modificar, revocar, confirmar o anular dicha resolución,
constituyéndose así, una defensa para el particular.

78 Jurisprudencia. Tercera Sala, Tomo XXV; 5ª Epoca, p. 1724.

C A P I T U L O I V .

ADMINISTRACION GENERAL DE AUDITORIA FISCAL
FEDERAL.

1. DESARROLLO HISTORICO.
2. MARCO LEGAL.
3. SU RELACION CON EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MATERIA ADUANERA.

C A P I T U L O I V .

ADMINISTRACION GENERAL DE AUDITORIA FISCAL FEDERAL.

En nuestro sistema de gobierno con respecto a las actividades administrativas que se realizan con la finalidad de satisfacer las necesidades del interés público y realizar las tareas y propósitos del Estado, el gobierno cuenta con la administración pública federal, que tiene su base legal en el artículo 90 constitucional, el cual establece que esta administración pública será centralizada y paraestatal. Esta actividad es encabezada por el Poder Ejecutivo Federal, el cual se auxilia de diversas dependencias para determinar y resolver los asuntos de orden administrativo. Una de esas dependencias es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a su vez la Administración General de Auditoría Fiscal Federal es una entidad administrativa dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Esta Administración General de Auditoría Fiscal Federal, es un órgano que se relaciona bastante con el procedimiento administrativo en materia aduanera; que básicamente es - el punto que nos interesa, ya que nuestra investigación se centra en la relación que surge entre estos dos elementos. En ocasiones, los mismos individuos que intervienen en un P.A.M.A., no conocen lo suficiente acerca del papel tan importante que dicha Administración juega dentro del P.A.M.A., y que en estos tiempos en donde el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, es ya una

realidad, y que nuestro país poco a poco se va adecuando a la problemática que dicho tratado representa, sobre todo en un país con un régimen aduanero de importación y exportación como el nuestro.

1. DESARROLLO HISTORICO.

La Administración General de Auditoría Fiscal Federal es una unidad administrativa que como ya dijimos depende de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En el transcurso de los años, esta Administración General de Auditoría Fiscal Federal ha recibido diferentes denominaciones. Dicha unidad administrativa fué creada para auxiliar a la S.H. y C.P., ya que de esta manera se delegaban funciones a la Administración General anteriormente citada, y que en un principio correspondían a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; con esta división de atribuciones existía mayor eficacia para el desarrollo y vigilancia de tales funciones, ya que con el incremento de las actividades aduanales que surgía a consecuencia del desarrollo del tráfico de mercancías, era muy difícil que una sola Secretaría, en este caso la de Hacienda y Crédito Público, conociera directamente y resolviera todos los trámites y problemas que se relacionan con los asuntos de índole fiscal con la actividad aduanera.

Principiaremos con el desarrollo de nuestro capítulo con un resumen de la historia de la S.H. y C.P., de la cual se desprende la Administración General de Auditoría Fiscal Federal (en adelante A.G.A.F.F.).

Sabemos que la S.H. y C.P. ha tenido una gran influencia en la administración pública desde la época de la Colonia. En los primeros doscientos años de la Colonia, el Consejo de Indias, era el medio para llevar a cabo la administración colonial, este consejo se encargaba, además de administrar, de reglamentar y supervisar los asuntos del gobierno de la Colonia, en lo relativo al área financiera, judicial, política, eclesiástica, militar y comercial. Se inicia también en esta época, la administración jerarquizada compuesta por virreinos y funcionarios en cargados de su organización aunque la misma no actuaba uniformemente, ya que los funcionarios se salían de sus esferas de competencia. Además de estos funcionarios, la administración contaba con Ayuntamientos o Cabildos, que tenían la función de dar a conocer a los vasallos, la autoridad real.

Esta organización cambio a fines del siglo XVIII, debido a la situación política y económica en que se encontraba la Corona, por lo cual reestructuro su organización para mantener sus dominios, creando Subdelegaciones e Intendencias que se encargarían de terminar con la corrupción administrativa, controlar también el comercio, evitar el contrabando y mejorar la recaudación de impuestos.

En 1503, surge la Casa de Contratación, se dedicaba a las transacciones comerciales de las colonias y a organizar los viajes de expedición, así como de cobrar los impuestos para la Corona y de administrar los fondos de la misma.

La organización del control hacendario era estrictamente vigilado, al mismo tiempo se exigía el aumento de producción en los metales preciosos y del pago de impuestos con el objeto de que la Corona resolviera sus problemas, esta actividad de cobrar los impuestos la llevaban a cabo los oficiales reales de Hacienda, los cuales eran responsables de administrar los tributos de los indígenas, así como el pago de las cruzadas, alcabalas, y en general, de los monopolios de la Corona.

Existía un Consejo de Hacienda que procuraba ayudar a administrar las finanzas al Consejo de Indias; el Consejo de Hacienda tenía como finalidad resolver los problemas fiscales, nombrar funcionarios y configurar impuestos especiales, así mismo, se encargaba de los pagos de salarios a los trabajadores de la Colonia.

Para el siglo XVIII, la Corona utilizaba a sus administradores públicos para mantener vigiladas las instituciones encargadas de la misma administración, ya que los vasallos del monarca se interesaban más en su beneficio personal que por el de la Corona. Este problema, dió como resultado que el sistema económico, político y administrativo fuera inoperante; el monopolio del comercio y de la administración por parte de los españoles, impidió que se realizarán los cambios requeridos, circunstancias que motivó la pérdida del control administrativo.

Era necesario iniciar una reforma para libe-

rar el control de la economía y descentralizar la administración. Surge así una nacionalización económica del comercio, que dió lugar a recuperar las concesiones que se habían otorgado a potencias europeas diferentes, se eliminaron también contactos comerciales entre Europa y las colonias, evitando el contrabando y permitiendo el tráfico lícito de mercancías, así como el cobro de impuestos.

Posteriormente se crearon Intendencias para desconcentrar el poder del virreinato y neutralizar así la anti-güa burocracia, estas Intendencias se encargaban de la administración de las finanzas y de la justicia, una de las actividades fue la de procurar el aumento de los ingresos de la Hacienda Pública.

Para ello, el Virrey y las Audiencias se oponían a la actividad de los Intendentes, lo cual no fue problema, ya que aun así se reformó y reestructuró la administración la cual se centró en la organización de la Hacienda formalizando los informes y envíos de las recaudaciones. Con esta reforma se publicó la "Historia General de la Real Hacienda", en la que se explicaban las teorías y prácticas de la legislación y política de la Hacienda.

En la Revolución de Independencia la administración funcionaba de acuerdo al estado de guerra, surge la autoidad de la Regencia, la cual fué aceptada por los españoles. Los comerciantes de Cádiz controlaban a la Regencia. Con la Consti-

tución de Cádiz, se diseñaron estrategias para neutralizar sus efectos y exterminar al ejército insurgente, el cual era dirigido por José María Morelos y Pavón. Félix María Calleja, fue electo presidente, para entonces en 1814, Fernando VII regresa al poder y decreta la abolición de las Cortes de Cádiz e implanta el absolutismo,

En 1815 se culmina la campaña de Fernando VII con la muerte de Morelos, no sin antes que se haya aprobado el Decreto Constitucional para la América Mexicana, en donde se plantea la organización del país independiente.

Ahora bien, en lo administrativo, el país era gobernado por Intendentes, jueces, gobernadores y ayuntamientos. Con la muerte de Morelos la administración del virreynato, se vio afectada en su economía y en el comercio exterior se vio un incremento de comerciantes extranjeros.

En 1820, la Colonia se encontraba en su apogeo, Guerrero se mantenía en su lucha, al mismo tiempo en España se dio un movimiento liberar que dirigió Rafael Riego, el cual obligo a Fernando VII a que estableciera de nuevo la Constitución de Cádiz y a cambiar de actitud frente a la Independencia. Surge entonces la organización del gobierno independiente, el cual contaba con el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba con los que se cumplían las garantías de unión, religión e independencia.

El gobierno se inició con un déficit en el

presupuesto, debido a que Iturbide suprimio algunos impuestos y redujo otros, posteriormente se crea un Congreso Constituyente, con ello se dificulta la creacion del Imperio de Iturbide.

Por otro lado, se precipit6 la coronacion de Agustín I, a causa del desconocimiento de la Independencia por parte de la Corona, en esta etapa la administraci6n se realizaba por cuatro ministerios, entre ellos se encontraba el de Hacienda, que tenia la actividad de recaudar y administrar todas las rentas pertenecientes a la federaci6n, la administraci6n de correos y loteria, la Casa de Moneda, la elaboraci6n de cuentas generales del ej6rcito y el examen y glosa de la cuenta p6blica a trav6s de la contaduría mayor, integrada por secciones de Hacienda y Crédito p6blico.

Se crea tambi6n la Secretarí de Estado y despacho de Hacienda que se encargaba de centralizar la direcci6n del sistema administrativo en una sola unidad.

La estabilidad econ6mica del gobierno de Guadalupe Victoria dur6 hasta 1827, ya que las casas londinenses dejaron de enviar fondos a M6xico, para el 20 de diciembre de 1827. La polítca electoral de 1828, se resolvi6 al decretarse la expulsión de los espa1oles. En 1829, se reafirma la soberanía nacional con la expulsión de los espa1oles. Entre 1824 y 1835, se encontraba vigente el sistema federal, en donde surge una organizaci6n de la Hacienda P6blica, logrando aumentar y mantener el ej6

cito y la marina, creando reglamentos y la Ley de Aduanas Marítimas de la contaduría mayor. Pero no se pudo probar la eficacia de la administración, debido a que el gobierno no podía cubrir los intereses y menos aún los préstamos, cabe señalar que los fondos más importantes provenían de las aduanas marítimas, las cuales estaban hipotecadas.

En 1836, las Leyes Constitucionales o las llamadas Siete Leyes, dentro del ramo administrativo, la organización de este se haría con cuatro ministerios, en el cual se incluía la de Hacienda, estaba ubicada dentro de la cuarta ley. Más tarde en 1840, se intenta dar un orden constitucional volviendo al federalismo con la desaparición del Supremo Poder Conservador, para ello se convoca a elecciones favoreciendo al grupo liberal.

Santa Anna neutraliza al nuevo Congreso, la organización de la República Mexicana se centra en el poder de Santa Anna. 79

A continuación nos enfocaremos al estudio de la reforma hacendaria. Cuando termina la Revolución el sistema financiero estaba destruido, ya que no había créditos y existía una desorganización de las finanzas públicas en general.

Así las cosas, los pos-revolucionarios se interesaban en corregir todo el sistema administrativo, y con ello

79 Cfr. Flores Caballero, Romeo R. Administración y Política en la Historia de México; 2a. edición, México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, INAP, pp. 14-20H.

superar la situación económica en que se encontraba el país. Se comenzaron a desarrollar programas económicos para reorganizar el gasto público, suprimiendo, modificando e implantando impuestos, por parte de Alvaro Obregón. Asimismo, para 1921 pretendió reformar la legislación hacendaria con el objeto de actualizarla.

En aquel tiempo Adolfo de la Huerta fungía como Secretario de Hacienda, quien renunció en 1923, sucediéndolo - en su cargo Alberto J. Pani, quien propuso soluciones para mejorar la condición de la Hacienda Pública, mediante el pago regular de deudas, recaudación fija y progresiva de impuestos a fin de que el Estado estuviera en condiciones de cumplir con sus objetivos.

En 1925 con el último año de gobierno de Obregón se introdujeron reformas a la Ley de Ingresos, en el cual se simplifican en cuatro grupos los ingresos federales, impuestos, aprovechamientos, derechos, productos e impuestos.

Con esta reforma se hizo indispensable la reestructuración de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la cual estaba totalmente desorganizada debido a la creación del Departamento de Contraloría en 1917, la cual se encargaba de realizar funciones que le correspondían a la Secretaría de Hacienda.

En 1927 se realizó un informe del estado que guardaba la Secretaría de Hacienda, por Luis Montes de Oca, en el que se establecía la falta de organización de dicha Secretaría, y

la falta de equipo, personal capacitado y se encontraron un sinnúmero de trámites sin realizar y la existencia de invasión de facultades de otras dependencias.

Para el 1º de septiembre de 1927, se comenzó la reorganización de la Secretaría, entre lo cual se crearon varias dependencias que auxiliarían a la Secretaría en comento.

En la Revolución el gobierno constitucionalista, realizó una obra legislativa de lo más completa en el campo de la administración. A fines del gobierno Cardenista, el ejecutivo elabora y expide diversas leyes, decretos, reglamentos y circulares, que tenían como finalidad el buen funcionamiento de la Hacienda.

El 29 de mayo de 1922 en el Diario Oficial se decreta el establecimiento de tarifas para el cobro de derechos de tráfico. En agosto de 1927, se expide la Ley de Agentes Aduanales y se organizan los aranceles, al mismo tiempo se unifican los impuestos y los derechos sobre comercio exterior.

En febrero de 1928 el reglamento de la citada ley, es dada a conocer, y el 18 de abril del mismo año se expide la Ley Aduanal, que tenía como objeto modernizar los procedimientos relativos al comercio exterior; se agilizan los trámites, las responsabilidades y competencias de los funcionarios aduanales fueron delimitadas, aquí se decreta la autonomía de la Dirección General de Aduanas. En el Diario Oficial de la

Federación del 31 de mayo de 1928, entra en vigor la Ley Aduanera. 80

De lo anterior podemos observar que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, fué objeto de diversos cambios a través de los años hasta la actualidad, dicha Secretaría era la encargada de llevar a cabo la función administrativa, y por ello tuvo la necesidad de auxiliarse de diferentes dependencias para un mejor desempeño en sus actividades. Cabe señalar que ahora en la actualidad, esta Secretaría también tiene la necesidad de auxiliarse de otras dependencias como lo es la Administración General de Auditoría Fiscal Federal,

Podemos señalar para continuar con el desarrollo de nuestro tema, las diferentes denominaciones que la Administración General de Auditoría Fiscal Federal ha tenido en el transcurso del tiempo.

Es así que en el Diario Oficial de la Federación del 22 de marzo de 1988, publicado por el Poder Ejecutivo, básicamente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (en adelante Reglamento Interior), en el cual se establece en su artículo primero, que la S.H. y C.P., se encargará de resolver los asuntos que le señala la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Rivas Sánchez, Roberto. Elementos para un Análisis Histórico de la Administración Pública Federal en México, serie II administración pública mexicana; la edición, México, D.F.: Ediciones INAP, pp. 308-315.

blica Federal, así como los asuntos que le encomiende el Presidente de la República.

En su artículo segundo, es en donde establece los servidores públicos o funcionarios y las unidades administrativas que le auxiliaran en los asuntos de su competencia de la S. H. y C.P., aquí lo que nos interesa es acerca de las unidades administrativas. En esta disposición es en donde aparece la figura de la A.G.A.F.F. como unidad administrativa dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Es menester aclarar que en la publicación del Reglamento Interior, en este Diario Oficial a la A.G.A.F.F., se le denominaba como Dirección General de Auditoría y Revisión Fiscal.

Asimismo, en el artículo 66 de dicho reglamento, se establece la competencia y lineamientos que la Dirección General de Auditoría Y Revisión Fiscal, debe seguir sobre todo en materia de índole fiscal, como pueden ser el cobro de impuestos, contribuciones, visitas domiciliarias, auditorías, inspecciones, todo ello para el cumplimiento de las obligaciones fiscales por parte de los particulares. Todos estos lineamientos deben ser aprobados por el Poder Ejecutivo. 81

Más adelante encontramos que en el Diario Oficial de la Federación, de fecha jueves 4 de enero de 1990, tenemos información importante acerca de la Dirección General de Audi

81 Cfr. Tomo CDXIV, Número 15, México, D.F., pp. 2 y 41-43.

toría y Revisión Fiscal; se expide un decreto que reforma al Reglamento Interior, todo esto como consecuencia de la transformación que sufre la administración en materia fiscal, con la finalidad de dar más eficacia a la aplicación de la Ley, básicamente, en la actividad aduanal como consecuencia del crecimiento y desarrollo del comercio exterior; el mejor funcionamiento de las aduanas y de la administración fiscal federal, con el propósito de que los ciudadanos conozcan las unidades administrativas dependientes del Ejecutivo Federal, su funcionamiento, competencia, facultades y atribuciones.

Es así que en esta fecha se reforma el artículo segundo del Reglamento Interior, la Dirección General de Auditoría y Revisión Fiscal se convierte en Dirección General de Auditoría Fiscal Federal. Básicamente, las reformas que se hacen al Reglamento Interior en esta publicación, se basa en la determinación de la celebración de convenios de carácter fiscal con otros países; de la información y documentos fiscales que se requieren en los términos que dicho convenio establezca, para el correcto ejercicio de las facultades que correspondan. Aparece en esta disposición la figura del embargo, el cual lo practica u ordena la unidad administrativa en comento, este embargo será de las mercancías de comercio exterior, así como de los medios en que se transporten; dictar el inicio de procedimiento administrativo de investigación y audiencia en materia aduanera. Otro punto es la determinación de créditos fiscales, impuestos, contribuciones o derechos

y por último se establecen los funcionarios que estarán a cargo de la Dirección General de Auditoría Fiscal Federal. 82

En el Diario Oficial de la Federación del martes 30 de octubre de 1990, se reforma el Reglamento Interior, en sus artículos segundo, en cuanto al listado de unidades administrativas, así como el 65, en donde aparece la figura del reconocimiento aduanero derivado del mecanismo de selección aleatoria, se establece la participación que los trabajadores deben tener en las utilidades de la empresa; así como resoluciones para liquidar o imponer multas, en el caso de infracciones en materia de impuestos, derechos, contribuciones o aprovechamientos de índole federal que las unidades administrativas realizan. También se señala que las autoridades competentes de la Secretaría, deben coordinar se con la Dirección General de Auditoría Fiscal Federal para formular programas y comprobar, de este modo, el cumplimiento de las disposiciones en materia de control de cambios, es decir, el tipo de cambio de la moneda extranjera con la nacional.

Otro de los puntos adicionado a esta publicación, es que establece que la Dirección General de Auditoría Fiscal Federal, le compete intervenir en la elaboración de todas las formas oficiales que las disposiciones fiscales requieran. En la fracción octava se establece que la Dirección General de Auditoría Fiscal Federal, debe ordenar y practicar visitas domiciliarias o inspecciones, y auditorías, reconocimientos aduaneros de 82 Tomo CDXXXVI, Número 3, México, D.F., p. 30, 34 y 35.

rivados por el incumplimiento de las disposiciones fiscales, así como también actos para obtener informes o documentos necesarios, para que las autoridades fiscales extranjeras tengan conocimiento de ello, tomando en consideración el convenio celebrado.

Asimismo, le compete verificar las mercancías que se importen o exporten y los medios en que se transportan, en el caso de que estos sean extranjeros; tramitar y resolver el procedimiento administrativo de investigación y audiencia en materia aduanera y expedir credenciales al personal que lleve a cabo las actividades anteriores; le compete también, determinar el valor en aduana de las mercancías que se importan y por último se establece el personal que estará a cargo de la Dirección General de Auditoría Fiscal Federal, así como los funcionarios que deberán auxiliarle. 83

Continuando con nuestra investigación tenemos como última referencia el Diario Oficial de la Federación del lunes 25 de enero de 1993, en el cual se expide un decreto que reforma al Reglamento Interior, en donde encontramos que la Dirección General de Auditoría Fiscal Federal, se reforma y ahora se denomina, Administración General de Auditoría Fiscal Federal, dicho reglamento, lo estudiaremos más adelante. 84

De lo anterior podemos observar que la actual A.G.A.F.F., ha tenido diversas denominaciones, pero lo más impor-
83 Tomo CDXLV, Número 21, México, D.F., pp. 7.12 y 13.
84 Tomo CDLXXII, Número 16, México, D.F., p. 2.

tante es que se ha reformado en cuanto al contenido de su organización; ya que se hace necesario establecer instrumentos fundamentales para que el Estado enfrente la problemática económica del país, tratando equitativamente a los particulares y a la Administración Pública. Decimos a los particulares, en el sentido de que en la exposición de motivos de el Reglamento Interior publicado en el Diario Oficial de la Federación del jueves 4 de enero de 1990, señalado anteriormente, se establece que se expide dicho reglamento, con el objeto de que los ciudadanos conozcan dichas facultades de los funcionarios encargados de manejar las unidades administrativas.

Con las reformas al Reglamento Interior, el Ejecutivo Federal, lo realiza con el objeto de reducir el número de impuestos y conocerlos con mayor precisión, para actualizar el régimen de imposición de multas o infracciones con motivo del incumplimiento de las disposiciones fiscales, ya sean nacionales o que pertenezcan a convenios con otros países. Asimismo, crea diversas figuras jurídicas, como el reconocimiento aduanero que representa un papel importante en el despacho de las mercancías que se importan o exportan, y que si se detectan irregularidades o infracciones al comercio exterior, dará inicio al procedimiento administrativo en materia aduanera.

Cabe señalar que en este nuevo reglamento ya no se habla del procedimiento administrativo de investigación y audiencia, sino de administrativo en materia aduanera.

2., MARCO LEGAL.

Por marco legal entendemos el conjunto de leyes o disposiciones establecidas para una materia en particular, es decir, que en este punto estudiaremos las diferentes leyes que se relacionan directamente con la Administración General de Auditoría Fiscal Federal y básicamente, con el procedimiento administrativo en materia aduanera, que es en donde se centra nuestra investigación. Podemos mencionar en primer término a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 14 y 16, así como el 131, sabemos que la Constitución es la Ley Fundamental de la cual emanan las demás leyes secundarias y que en este caso podemos mencionar a la Ley Aduanera, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y por último al Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En este último encontramos más que nada la competencia, facultades o atribuciones de los funcionarios encargados de manejar las dependencias de gobierno, así como su organización y funcionamiento de la A.G.A.F.F.

Es menester aclarar que nuestra investigación se centra, básicamente, en la A.G.A.F.F. y el procedimiento administrativo en materia aduanera, así que en los siguientes temas de nuestro capítulo, se referirán únicamente a los artículos relacionados con lo anterior.

El siguiente tema es enfocado al estudio de la Constitución, en donde señalaremos su concepto.

2.1. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Al hablar de marco legal, necesariamente debemos considerar a la Constitución de nuestro país, ya que como es sabido, es la ley suprema de donde emanan las diversas leyes que rigen en todos los ámbitos de nuestro país, es así que señalaremos el concepto de Constitución.

Enrique Pérez de León, al citar a Tena Ramírez, nos dice que Constitución es "la Ley Suprema del país, que expida el poder constituyente en el ejercicio de la soberanía, - tiene por objeto organizar los poderes públicos circunscribiéndolos en esferas de competencia y proteger frente a aquéllos, ciertos derechos del hombre". 85

En este concepto de Constitución podemos ver que establece dos puntos importantes, el primero es que se trata de una ley, la cual organiza los poderes del Estado, esto con la finalidad de que todos los órganos del Estado se conduzcan, en su funcionamiento, conforme a lo establecido en la propia Constitución; también para que cada uno de ellos no salga de la esfera de su competencia circunscrita por la misma Ley Suprema. El segundo punto es que la Ley Suprema, tiene como finalidad establecer derechos para el hombre, que se traducen en garantías contra las arbitrariedades de los mismos poderes públicos del Estado.

La doctrina señala que el anterior concepto -

85 Op. Cit. p. 3.

no se conocía en la antigüedad, ya que el contenido importante de la Constitución era el de designar a los poderes del Estado, en cuanto a su creación, relaciones entre ellos y el Estado mediante un orden jurídico.

Como hemos señalado con anterioridad el marco legal al que hacemos referencia, es básicamente, con respecto al P.A.N.A. y su relación con la A.C.A.F.F., es así que en cuanto a la Constitución, según el Manual de Operación Aduanera, las disposiciones que sirven de base, son los artículos 14, 16 y 131.

En capítulos anteriores nos hemos referido a los artículos 14 y 16, como garantías de legalidad. Es conveniente señalarlos en los párrafos que nos interesan.

"ARTICULO 14. Nadie podrá ser privado de la vida, la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, si no mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho".

"ARTICULO 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento".

Considerando el concepto de Constitución que

señalamos anteriormente, podemos ver que en virtud de los artículos 14 y 16, se protegen los derechos del hombre con respecto a la autoridad, asimismo, considerando que nuestra investigación se centra en la A.G.A.F.F. y el procedimiento administrativo en materia aduanera, es necesario que la unidad administrativa en comento, se apegue estrictamente a lo establecido por ambos artículos de la Constitución; y el P.A.M.A., debe reunir las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes anteriores. Para que la autoridad aduanera pueda levantar el acta de inicio de procedimiento antes citado, es necesario que se haga en forma escrita por la autoridad competente, fundando y motivando la causa legal del procedimiento.

Toca a continuación el estudio del artículo - 131, en el que se establece que la Federación es la encargada de imponer gravámenes a las mercancías que son importadas o exportadas, o bien, cuando las mercancías que tengan que transitar por el territorio nacional. Asimismo, tiene la facultad de reglamentar o prohibir la circulación en el interior del país, de mercancías que procedan de cualquier lugar con el objeto de asegurar al país. Cabe señalar que esta disposición prohíbe a la Federación - gravar la circulación o el consumo de mercancías ya sean nacionales o extranjeras cuyo cobro de impuestos y derechos, o bien, la revisión de las propias mercancías y sus documentos corresponda a las aduanas locales; y tampoco puede expedir leyes fiscales que - tengan por objeto diferenciar impuestos o requisitos en razón de

la procedencia de mercancías ya sean nacionales o extranjeras, en el Distrito Federal.

En el segundo párrafo del citado artículo, establece que las cuotas de las tarifas de importación o exportación que determine el Congreso de la Unión, el Ejecutivo Federal podrá aumentarlas, disminuirlas o suprimirlas, dicha facultad se la dá el propio Congreso de la Unión, o bien, podrá crear otras cuando tenga por objeto restringir o prohibir la entrada o salida y el tránsito de productos o mercancías, para regular el comercio exterior o cuando así lo considere necesario para la estabilidad de la economía y producción nacionales.

2.2. LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal es otra de las leyes que justifican la actuación de la D. G.A.F.F., ya que como se ha señalado con anterioridad, esta es y na dependencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la cual se encuentra establecida en dicha ley.

El Estado realiza actividades administrativas a través del Poder Ejecutivo, el cual es representado por el Presidente de la República. Este Poder Ejecutivo, cuenta con órganos auxiliares para llevar a cabo la función administrativa. El Estado requiere de factores económicos, así como también de funcionarios con integridad moral, para que por medio de ellos el gobierno logre las tareas y propósitos que exigen las necesidades del -

interés público y que muchas veces las empresas privadas no alcanzan a satisfacer.

A continuación pasaremos al análisis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. El fundamento legal que da vida jurídica a dicha ley, es el artículo 90 Constitucional el cual establece lo siguiente:

"La administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo, de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre estas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos".

Esta disposición, básicamente, señala que existen dos tipos de administración pública federal, las cuales son la paraestatal y la centralizada. El Congreso de la Unión es el encargado de expedir la ley orgánica, en donde se distribuyen los asuntos administrativos de la Federación; y de lo cual se encargarán las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, asimismo, en dicha ley se establecen las entidades paraestatales. Se señalan las leyes por las cuales deben registrarse las re

laciones entre las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos, Entidades Paraestatales y el Ejecutivo Federal.

Por otro lado, el artículo de la ley orgánica de la administración pública federal, establece las dos clases de administración pública federal, la centralizada y la paraestatal. Creemos necesario señalar los entes que integran a la administración pública federal centralizada, así como a los órganos que componen a la paraestatal.

La primera se integra con el Presidente de la República, las Secretarías de Estado; los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República, esto antes de la reforma a la ley orgánica de la administración pública federal del día 28 de diciembre de 1994, en el Diario Oficial de la Federación, ya que actualmente la integran solamente, la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos.

La segunda se compone por los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos.

Los artículos 10, 11 y 12, de la L.O.A.P.F., nos hablan de las Secretarías de Estado, las cuales tendrán igual rango que los Departamentos Administrativos; asimismo los titula-

res de las Secretarías y departamentos mencionados, ejercerán las funciones que el Presidente de la República les asigne y además - cada Secretaría y Departamento, según su competencia; formularan los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y ordenes del Presidente de la República.

La disposición relativa al artículo 17 de la citada ley, que para la mayor eficacia en resolver sus asuntos, - las Secretarías de Estado, contarán con órganos administrativos y los cuales estarán subordinados teniendo las facultades específicas para resolver los asuntos sin salir de su ámbito territorial que se determine en cada caso.

Uno de los artículos que el Manual de Procedimientos de Operación Aduanera, señala como marco legal del P.A.M. A., es el 18 de la ley orgánica en comento, dicha disposición determina que en el Reglamento Interior de cada Secretaría de Estado; el cual se expedirá por el Presidente de la República, se establecerán las atribuciones de sus unidades administrativas y la forma en que los Titulares serán reemplazados en sus ausencias. - Tal es el caso del Reglamento Interior de la S.H. y C.P., la cual tiene como unidad administrativa auxiliar, a la A.G.A.F.F., a lo que nos referiremos más adelante.

Consideramos importante también, el artículo 19 de la citada ley, en donde se refiere la importancia que tiene el expedir toda clase de información ya sea por medio de manuales

o instrumentos de apoyo que son publicados en el Diario Oficial - de la Federación, esta información se concentra en la organiza-- ción, procedimientos, estructura orgánica y funciones de los tity lares de cada unidad administrativa, todo esto con la finalidad - de mantener informados a los particulares, cumpliendo así la fun-- ción administrativa de satisfacer las necesidades del interés pú-- blico. Asimismo, establece que toda la información deberá ser ac-- tualizada, para ir acorde con la vida cambiante. Se determina la situación de los trabajadores de esas dependencias como son los escalafones y sistemas de estímulos y recompensas.

El artículo 20 de la L.O.A.P.F., determina - que las Secretarías de Estado, -es menester aclarar que sólo nom-- bremos a las Secretarías de Estado y no a los Departamentos Admi-- nistrativos, por ser las primeras materia de nuestra investiga-- ción-, es así que estas señalan los servicios de apoyo administra-- tivo en materia de planeación, programación, presupuesto, informá-- tica, estadística, recursos humanos y materiales, contabilidad y fiscalización y archivos, en los términos que fije el Presidente de la República.

El Poder Ejecutivo se auxilia de diferentes dependencias para resolver todos los asuntos en materia adminis-- trativa, una de ellas es la S.H. y C.P. El Manual de Procedimien-- tos de Operación Aduanera, señala como marco legal el artículo 31 fracciones XI y XII de la L.O.A.P.F., en los cuales se indica lo siguiente: "ARTÍCULO 31. A la Secretaría de Hacienda y Crédito Pú

blico corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

XI. Cobrar los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, - productos y aprovechamientos federales en los términos de las leyes aplicables y vigilar y asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales;

XII. Dirigir los servicios aduanales y de inspección y la policía fiscal de la federación".

Consideramos que las fracciones del artículo anterior tienen una estrecha relación con el régimen de exportación e importación. Máximo Carvajal Contreras, comenta que la "Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene facultad para inspeccionar y vigilar permanentemente el manejo, transporte o tenencia de mercancías en los recintos fiscales y fiscalizados, las aguas territoriales y playas marítimas, la zona económica exclusiva adyacente, el mar territorial, los aeropuertos...". 86

Sabemos que existe la tarifa de importación y exportación, así como también los aranceles y cuotas compensatorias, que tienen como finalidad establecer pagos o impuestos, a las mercancías que se importan o exportan, dicha actividad la regula la S.H. y C.P., y tiene la obligación de asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales. Para que la S.H. y C.P. realice tal función, cuenta con una unidad administrativa, que es la A.G.A.F.F., y que tiene su base legal en el Reglamento Interior, de dicha Secretaría, el cual estudiaremos a continuación.
86 Op. Cit. p. 430.

2.3. REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO.

El Reglamento Interior en comentario, es un instrumento de apoyo administrativo el cual se publica en el Diario Oficial de la Federación y es expedido por el Presidente de la República, directamente por la S.H. y C.P. Este reglamento debe ser actualizado permanentemente para ir acorde con los tiempos actuales. En dicho reglamento se señalan la competencia y organización de la S.H. y C.P., asimismo, se establecen las facultades y obligaciones de los funcionarios que tienen a su cargo el funcionamiento de las dependencias de dicha Secretaría como es el caso de las unidades administrativas centrales y regionales. La S. H. y C.P., cuenta con este reglamento para auxiliarse en el despacho, planeación y conocimiento de los asuntos administrativos que le competen, ya que el Ejecutivo Federal delega actividades administrativas a las diferentes Secretarías.

Con este reglamento el Ejecutivo Federal, actualiza las estructuras orgánicas de sus dependencias, para que las mismas puedan hacer frente a la realidad económica y política de nuestro país; actualizando también las facultades y atribuciones de las unidades administrativas a su cargo, con ello pretende dar una mayor eficacia y fluidez a los asuntos que se le encomiendan, y por otra parte, también tiene por objeto dar a conocer toda esa información a los particulares otorgándoles de esta manera un instrumento de defensa en contra de las posibles arbitrariedades de las dependencias de gobierno.

Para el desarrollo de nuestro tema, nos enfocaremos únicamente a la unidad administrativa central que nos interesa la cual se denomina Administración General de Auditoría - Fiscal Federal. Como primer punto de este tema tenemos la organización de la A.G.A.F.F., y como segundo punto la competencia.

2.3.1. ORGANIZACION.

Según el artículo segundo del Reglamento Interior, señala que la S.H. y C.P., cuenta con servidores públicos y unidades administrativas para realizar el despacho de los asuntos de su competencia. Ahora bien, el punto que ahora nos ocupa es el relativo a la A.G.A.F.F., la cual es una unidad administrativa central de la S.H. y C.P., dicha dependencia se organiza en su estructura, según el artículo 59 fracción XXVII, del Reglamento Interior, por un Administrador General y se auxilia para el ejercicio de sus facultades por los Administradores Centrales, que son el de Planeación Nacional de Fiscalización, de Normatividad de la Operación Fiscalizadora; de Control de Fiscalización Nacional; de Operación de la Fiscalización; y el de Procedimientos Legales de Fiscalización. Se conforma también por los Administradores de Auditoría Fiscal Federal; de Dictámenes; de Comercio Exterior; del Sector Paraestatal; y el de Asuntos de Defraudación Fiscal y de Fuentes Ilícitas de Ingresos; de Procedimientos Legales de Auditoría; y los de Comercio Exterior, así como la de Asuntos de Participación de Utilidades.

Además de las anteriores cada uno de ellos

cuenta con los Subadministradores correspondientes en lo relativo a las de Auditoría Fiscal.

Por último, se acompleta esta organización - con los Administradores Centrales; Subadministradores; Coordinadores; Supervisores; Auditores y Ayudantes de Auditor, para afrontar las necesidades que el servicio demande.

Como podemos observar la A.G.A.F.F., se compone de un sinnúmero de personas cuya actividad tiene como finalidad auxiliar a la S.H. y C.P., para llevar a cabo los servicios que la colectividad demande, todo esto con el propósito de cumplir la tarea de la administración pública.

2.3.2. COMPETENCIA.

La competencia de la A.G.A.F.F., abarca diferentes actividades, en este tema haremos mención solamente a las que se refieren directamente con los puntos relativos al P.A.H.A.

Dicha competencia se establece en el artículo 59 del Reglamento Interior. Una de sus actividades tiene por objeto realizar visitas domiciliarias, relativas a las auditorías, inspecciones y vigilancia; del reconocimiento aduanero que se dirige de activar el sistema aleatorio de la aduana y comprobar que se cumplan las obligaciones fiscales aduaneras. Se encarga también de embargar precautoriamente las mercancías extranjeras que no hayan acreditado su legal importación. Asimismo, es el indicado para conocer de los procedimientos aduaneros, después de com--

probar el incumplimiento de las obligaciones fiscales; conocen lo referente a la determinación de los impuestos generales de importación y exportación, de conformidad con la Ley Aduanera. Es de su competencia también, la imposición de multas que correspondan, por motivo de infracciones de carácter fiscal.

Participa en las formas oficiales en cuanto a su diseño, como avisos, pedimentos, declaraciones, manifestaciones u otros documentos requeridos por la ley en materia fiscal.

Tiene la facultad para ordenar y practicar visitas domiciliarias y de autorizar los almacenes generales de depósito fiscal. Es de la competencia de esta dependencia determinar el valor en aduana de las mercancías que se importan, así como el valor comercial de las mercancías que se exportan, y por último, coordinarse con la Administración General de Aduanas para el despacho aduanero.

3. SU RELACION CON EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MATERIA ADUANERA.

La relación que existe entre la Administración General de Auditoría Fiscal Federal y el procedimiento administrativo en materia aduanera, según el Manual de Operación Aduanera es que la Administración General de Auditoría Fiscal Federal será la encargada de tramitar y resolver el procedimiento administrativo en materia aduanera, en conjunto con las Administraciones Fiscales Federales y las Aduanas, derivado de las presuntas infracciones a la Ley Aduanera, detectadas con motivo del re-

conocimiento aduanero o segundo reconocimiento, después de activar el sistema aleatorio de la aduana, y de la verificación de mercancías.

3.1. COMPETENCIA.

Como hemos señalado con anterioridad, el Reglamento Interior, en su artículo 59, establece las facultades de la A.G.A.F.F., en este punto lo que consideramos sobresaliente es la situación referente a la relación que tiene con el P.A.M.A., - el cual se deriva del incumplimiento de las obligaciones fiscales una vez que se ha realizado el reconocimiento aduanero o segundo reconocimiento, que resulta de haber activado el sistema aleatorio de la aduana y en el cual se compruebe que hay irregularidades entre lo declarado acerca de la mercancía que se ha importado o exportado y el resultado de dicho reconocimiento.

3.2. FACULTADES.

Con respecto a este punto, según el artículo 12, fracciones I a V, señala que los titulares de las Administraciones Centrales, tienen la facultad de formular los programas y anteproyectos de actividades de presupuesto de las unidades administrativas, así como organizar, dirigir y evaluar dichas actividades; tienen la facultad de resolver los asuntos de su competencia y conceder audiencia al público; coordinarse con otras unidades administrativas para despachar los asuntos que le correspondan, así como expedir constancias de expedientes de sus asuntos.

Con respecto al artículo 111, inciso B, fracción I, señala que es facultad de las Administraciones Locales de Auditoría Fiscal, aplicar la política, los programas, sistemas y procedimientos de métodos de trabajo, que la Administración General de Auditoría Fiscal Federal, establezca; asimismo, la fracción VII, nos indica que tiene facultad para tramitar y resolver los procedimientos aduaneros que se deriven del ejercicio de sus facultades de comprobación del incumplimiento de las obligaciones fiscales. Es necesario aclarar, que el anterior artículo corresponde al Reglamento Interior de la S.H. y C.P.

Observamos que la A.G.A.F.F., tiene amplias facultades en diversos asuntos, que coordinándose con otras dependencias, tienen como finalidad realizar sus funciones con mayor eficacia y con ello dar un mejor servicio a los particulares y al mismo tiempo dan cuenta de sus resultados al Ejecutivo Federal.

3.3. ESTRUCTURA ORGANICA.

Cuando hablamos de estructura, hacemos referencia a la organización, en este caso, la de la Administración General de Auditoría Fiscal Federal, punto que hemos estudiado en temas anteriores. La organización o estructura orgánica de la Administración en comentario es señalada en el siguiente cuadro.

3.4. CIRCUNSCRIPCION TERRITORIAL.

En cuanto al tema de circunscripción territorial, consideramos relevante señalar su concepto:

"División territorial estatal delimitativa de las competencias atribuidas en los órdenes judiciales, administrativos, etcétera". 86

En cuanto a la circunscripción territorial, - de conformidad con el artículo 111 del Reglamento Interior, señala que las Administraciones Generales de Auditoría Fiscal Federal cuentan a su vez con las Administraciones Locales, en donde el Secretario de Hacienda, es el encargado de señalar mediante acuerdo la circunscripción territorial, la sede y el nombre de la Administración, que en relación con el inciso F, del mismo artículo, se le asigna también un número, la sede es la ciudad que corresponde a cada una de las Administraciones y marca que en el caso del Distrito Federal, la sede será el propio Distrito Federal.

A continuación estableceremos una relación de las sedes y ciudades donde se encuentran ubicadas las Administraciones Locales, según el artículo citado:

- | | |
|-------------------|-----------------------|
| 1. De Mexicali. | 2. De Tijuana. |
| 3. De Ensenada. | 4. De La Paz. |
| 5. De Hermosillo. | 6. De Ciudad Obregón. |

86 De Pina, Rafael y Rafael De Pina Vara. Diccionario de Derecho; 16a. edición, México, D.F.: Editorial Porrúa, S.A., 1989.

7. De Nogales.
9. De Los Mochis.
11. De Chihuahua.
13. De Saltillo.
15. De Torreón.
17. De Zacatecas.
19. De Guadalupe.
21. De Tampico.
23. De Reynosa.
25. De Matamoros.
27. De Guadalajara Sur.
29. De Cd. Guzmán.
31. De Colima.
33. De Aguas Calientes.
35. De Tlaxcala
37. De Iguala.
39. De Xalapa.
41. De Córdoba.
43. De Coahuila.
45. De Villahermosa.
47. De Tapachula.
49. De Mérida.
51. De Chetumal.
53. De Irapuato.
55. De Querétaro.
57. De Morelia.
8. De Culiacán.
10. De Mazatlán.
12. De Cd. Juárez.
14. De Piedras Negras.
16. De Durango.
18. De Monterrey.
20. De San Pedro Garza García.
22. De Cd. Victoria.
24. De Nuevo Laredo.
26. De Guadalajara.
28. De Zapopan.
30. De Puerto Vallarta.
32. De Tepic.
34. De Puebla.
36. De Acapulco.
38. De Cuernavaca.
40. De Veracruz.
42. De Tuxpan.
44. De Oaxaca.
46. De Tuxtla Gutiérrez.
48. De Campeche.
50. De Cancún.
52. De Celaya.
54. De León.
56. De Pachuca.
58. De Uruapan.

- | | |
|---------------------------------------|---------------------------------------|
| 59. De San Luis Potosí. | 60. De Toluca. |
| 61. De Naucalpan. | 62. Del Norte del Distrito Federal. |
| 63. Del centro del Distrito Federal. | 64. Del Sur del Distrito Federal. |
| 65. Del Oriente del Distrito Federal. | 66. Del Oriente del Distrito Federal. |

El Secretario de Hacienda tiene la facultad de asignar y organizar a las unidades administrativas, esto es, a las Administraciones Generales y Locales, y, como lo hemos apuntado anteriormente, señalar la sede, así como la fecha en que deban iniciar sus actividades y delimitar su territorio, esto tiene como finalidad el mejor funcionamiento de las actividades del Secretario de Hacienda.

En la última parte del citado artículo, se establece que puede haber Subadministraciones de Recaudación, de Auditoría Fiscal y Jurídica de Ingresos, con el nombre y la circunscripción que le corresponda según el Secretario de Hacienda.

El domicilio fiscal de los contribuyentes que se encuentran en la circunscripción territorial de la sede de la Administración Local, será la misma competencia sobre dichos contribuyentes.

Respecto a este punto, la circunscripción territorial se entiende como el territorio que se delimita en razón de la competencia y facultades de las Administraciones Generales y Locales, ya que dependiendo de la sede, o sea, el lugar donde

se encuentre la Administración, tendrá la circunscripción que le corresponda, la cual es señalada por el Secretario de hacienda.

Esta división de territorio, tiene por objeto el mejor desempeño tanto de la Secretaría de hacienda y Crédito - Público como de las unidades administrativas que le auxilian en sus actividades.

C O N C L U S I O N E S .

Una vez concluido el trabajo de investigación hemos obtenido las siguientes:

CONCLUSIONES.

PRIMERA. El derecho aduanero se establece como un medio para conocer la existencia de los regímenes aduaneros y los impuestos que se originan con motivo del comercio exterior, así como las normas por las cuales se rige.

SEGUNDA. Que la aduana es la institución encargada de realizar todo lo relativo a las operaciones aduaneras.

TERCERA. Que el derecho aduanero tiene a su cargo realizar diversas actividades; económicas, de recaudación, sociales, de vigilancia, financieras y de seguridad nacional.

CUARTA. Las diversas figuras jurídicas relativas al derecho aduanero, fueron conocidas desde tiempos antiguos, las cuales se han ido transformando para actualizarlas dentro del sistema moderno.

QUINTA. La naturaleza jurídica del derecho aduanero es de índole pública.

SEXTA. Que el derecho aduanero requiere para su organización, de autoridades que establezcan lineamientos o requisitos para lograr que se cumpla con lo estipulado en las leyes aduaneras, así como diferentes figuras de tipo aduanero que permí

tan el desarrollo económico y cultural de nuestro país.

SEPTIMA. Para la correcta regulación del sistema aduanero se requiere de una diversidad de leyes, que tengan por objeto legislar todas las cuestiones relativas al derecho aduanero.

OCTAVA. Que la finalidad del derecho administrativo es realizar la función de la administración pública.

NOVENA. Que las fuentes del derecho administrativo es la creación de normas y leyes que dan origen al surgimiento del mismo.

DECIMA. El derecho administrativo corresponde a la rama del derecho público.

DECIMO PRIMERA. Existen diferentes cuestiones que el derecho administrativo estudia, como la administración pública, los órganos administrativos, la legislación de carácter administrativo y el procedimiento contencioso-administrativo.

DECIMO SEGUNDA. Que el derecho administrativo se relaciona con la materia aduanera, en el sentido de que las autoridades aduaneras tienen como finalidad realizar su función para satisfacer las demandas de la colectividad y conducirse conforme a derecho para lograr el correcto ejercicio de sus facultades.

DECIMO TERCERA. Que la administración pública emite sus actos, conforme a la ley otorgando una garantía para el particular.

DECIMO CUARTA. El procedimiento administrativo son los trámites que la autoridad administrativa debe seguir para emitir sus actos. El proceso administrativo es un juicio que se entabla ante un Tribunal para ventilar una controversia de carácter administrativo.

DECIMO QUINTA. El procedimiento administrativo en materia aduanera, se origina a causa de las irregularidades existentes en los regímenes de importación y exportación.

DECIMO SEXTA. Que el procedimiento administrativo en materia aduanera, tiene por objeto determinar las multas que correspondan en caso de infracciones por parte de los particulares que intervienen en los regímenes aduaneros.

DECIMO SEPTIMA. Dentro del procedimiento administrativo en materia aduanera la autoridad tiene la obligación de respetar al particular su garantía de audiencia y considerar sus pruebas y argumentos.

DECIMO OCTAVA. Que el sistema aleatorio de la aduana es un instrumento que permite conocer la existencia de irregularidades respecto a las mercancías que son materia de comercio exterior.

DECIMO NOVENA. Las reglas fiscales de carácter general relacionadas con el comercio exterior, son resoluciones dictadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para actualizar las cuestiones relativas a la materia aduanera.

VIGESIMA. El embargo precautorio es una figura jurídica que se relaciona bastante con el procedimiento administrativo en materia aduanera, el cual tiene por objeto asegurar las contribuciones omitidas por el particular en materia de comercio exterior.

VIGESIMO PRIMERA. Que el recurso aduanero que opera en la actualidad es el de revocación, el cual es optativo para el afectado, ya que también puede acudir ante el Tribunal Fiscal de la Federación y promover juicio.

VIGESIMO SEGUNDA. Que la Administración General de Auditoría Fiscal Federal, es la encargada de tramitar y resolver el procedimiento administrativo en materia aduanera.

PROPUESTA. Sería conveniente dar a conocer a las personas que intervienen en un procedimiento administrativo en materia aduanera, por medio de folletos, la existencia, creación, funcionamiento y facultades de la Administración General de Auditoría Fiscal Federal, con el objeto de que dichas personas se interesen más en los trámites y resultados que surgen con motivo del levantamiento de un procedimiento administrativo en materia aduanera.

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

BIBLIOGRAFIA.

Acosta Romero, Miguel.

Teoría General del Derecho, primer curso; 10ª edición, actualización; México, D.F.: Editorial Porrúa, S.A., 1991, pp. 903.

Alvarez Gendin, Sabino.

Tratado General de Derecho Administrativo; Tomo I, Barcelona, España: Editorial Bosch, 1958, pp. 316.

Baez Martínez, Roberto.

Manual de Derecho Administrativo; México, D.F.: Editorial Trillas S.A. de C.V., 1990, pp. 220.

Basaldúa, Xavier Ricardo.

Derecho Aduanero, parte general, sujetos; Buenos Aires, Argentina: Editorial Abeledo-Perrot, 1992, pp. 556.

Canasi, José.

Derecho Administrativo, parte general; Volumen I, Buenos Aires, Argentina: Editorial DePalma, 1981, pp. 916.

Carvajal Contreras, Máximo.

Derecho Aduanero; México, D.F.: Editorial Porrúa, S.A., 1985, pp. 449.

Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto.

Elementos de Derecho Administrativo; 3ª reimpresión. México, D.F.: Editorial Limusa, 1991, pp. 335.

Flores Caballero, Romeo R.

Administración Política en la Historia de México; 2ª edición. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, INAP, 1991, pp. 479.

Fraga, Gabino.

Derecho Administrativo, revisada y actualizada por Manuel Fraga; 32ª edición, México, D.F.: Editorial Porrúa, S.A., 1993, pp. 506.

Hacienda y Crédito Público, Secretaría de.

Manual de Procedimientos de Operación Aduanera; 2ª edición, actualizada, Querétaro, México: Editorial INCAFI, 1992, s/p.

Garrido Falla, Fernando.

Tratado de Derecho Administrativo, parte general; Volumen I, 11ª edición, Madrid, España: Editorial Tecnos, S.A., 1989, pp. 483.

Lalanne Fernández, Pedro.

Derecho Aduanero; Volumen I, Buenos Aires, Argentina: Ediciones DePalma, 1966, pp. 815.

Nateo, Ramón Martín.

Manual de Derecho Administrativo; 9ª edición, Madrid, España: Editorial Fareso, S.A., 1985, pp. 575

Olivera Toro, Jorge.

Manual de Derecho Administrativo; 5ª edición, México, D.F.: Editorial Porrúa, S.A., 1988, pp. 382.

Ovilla Mandujano, Manuel.

Derecho Aduanero; 2ª edición, México, D.F.: Editado por la Escuela Nacional de Capacitación Aduanera, 1978, pp. 327.

Pallares, Eduardo.

Derecho Procesal Civil; 13ª edición, México, D.F.: Editorial Porrúa, S.A., 1989, pp. 706.

Pérez de León, Enrique.

Notas de Derecho Constitucional Administrativo; 5ª edición, México, D.F.: s/e, 1982, pp. 233.

Rives Sanchéz, Roberto.

Elementos para un Análisis Histórico de la Administración Pública Federal en México, serie II administración pública mexicana; 1ª edición, México, D.F.: Ediciones INAP, pp. 165.

Rodríguez, Alfonso y Otros.

Lecciones de Historia, del origen del hombre a las cruzadas; México, D.F.: Editorial Trillas, 1992, pp. 429.

Serra Rojas, Andrés.

Derecho Administrativo, doctrina, legislación y jurisprudencia; Tomo I, 10ª edición, México, D.F.: Editorial Porrúa, S.A., 1981, pp. 839.

Ugarte Romano, Roberto.

Recursos Administrativos en el Derecho Aduanero; Facultad de Derecho, UNAM., Tesis Profesional, 1975, pp. 218.

ECONOGRAFIA.

Anabalón Ramírez, Carlos.

"El Derecho Tributario Aduanero", en la Revista Tributaria; Año IV, Volumen IV, Número 13, México, enero-marzo, 1978.

Cabanellas, Guillermo.

Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Tomo I, 20ª edición, Buenos Aires, Argentina: Editorial Helietta, 1989.

De Pina, Rafael y Rafael De Pina Vara.

Diccionario de Derecho. 16ª edición, México, D.F.: Editorial Porrúa, S.A., 1989.

Fernández de León, Gonzalo.

Diccionario Jurídico, Tomo II, 3ª edición, notablemente ampliada; Buenos Aires, Argentina: Editorial Contabilidad Moderna, 1972.

Enciclopedia Jurídica ONEBA.

Tomo I, 23ª edición; Buenos Aires, Argentina: Editorial ONEBA.

LEGISLACION Y JURISPRUDENCIA.

Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, Leyes y Códigos de México, Colección Porrúa; 96ª edición, México, D.F.: Editorial Porrúa, S.A., 1993.

Código Fiscal de la Federación, Leyes y Códigos de México, Colección Porrúa; 46ª edición; México, D.F.: Editorial Porrúa, S.A., 1994.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Leyes y Códigos de México, Colección Porrúa; 31ª edición; México, D.F.: Editorial Porrúa, S.A., 1994.

Ley Aduanera y Reglas T.L.C.A.N. 94, actualizada al 6 de mayo de 1994, 6ª edición; México, D.F.: Ediciones ISEF, S.A., mayo, 1994.

Ley Aduanera, Reglamento de la Ley Aduanera; México, D.F.: Editorial SISTA, S.A. de C.V., 1995.

Nueva Ley Aduanera y su Reglamento, 9ª edición, actualizada; Nahuacalpan Estado de México; Ediciones Delma, Marzo, 1996.

Hacienda y Crédito Público, Secretaría de.

"Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público", Diario Oficial de la Federación, Tomo CDXIV, Número 15; México, D.F., 22 de marzo de 1988, pp. 2, 41 y 43.

Hacienda y Crédito Público, Secretaría de.

"Decreto por el que se reforma, adiciona y abroga disposiciones del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público", Diario Oficial de la Federación, Tomo CDXXXVI, Número 3, México, D.F., 4 de enero de 1990, pp. 30, 34 y 35.

Hacienda y Crédito Público, Secretaría de:

"Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público", Diario Oficial de la Federación, Tomo CDXLV, Número 21, México, D.F., 30 de octubre de 1990, pp. 7, 12 y 13.

Hacienda y Crédito Público, Secretaría de.

"Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público", Diario Oficial de la Federación, TOMO CDLXXII, Número 10, México, D.F., 25 de enero de 1993, p. 2.

Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; H. Cámara de Diputados; México, 1994.

Jurisprudencia, Segunda Sala, 5ª Epoca, Tomo XLIII, p. 2245. En marzo de 1935, Cía. Naviera San Cristobal, 1993.

Jurisprudencia, Segunda Sala, 6ª Epoca, Volumen LV, p. 22. En enero de 1962, Ponente: José Rivera Pérez Campos, 1993.

Jurisprudencia, Tercera Sala; 5ª Epoca, Tomo XXV, p. 1724. El 23 de marzo de 1929, Conde Camilo, 1993.

Jurisprudencia, Tercera Sala; 5ª Epoca, Tomo XXXVIII, p. 1303. El 13 de junio de 1988, 1993.

Jurisprudencia, Tercera Sala; 5ª Epoca, Tomo LXXII, P. 2399. El 24 de abril de 1942, Rosalía García Viuda de Flores, 1993.