



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

CAMPUS ARAGON

LA POSIBILIDAD DE LA CONCESION DEL PRIMER RECONOCIMIENTO ADUANERO

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
JOSE ANTONIO MARQUEZ CHAVEZ

ASESOR: LIC. ALICIA CONCEPCION RIVAS GARCIA

SAN JUAN DE ARAGON, EDO. DE MEX. MAYO 2002.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



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.

DEDICATORIAS.

A DIOS.

ANTE TODO, POR DARME ESTA VIDA TAN MARAVILLOSA, LLENA DE BENDICIONES, POR DEJARME LLEGAR A ESTOS MOMENTOS TAN GRATOS, DIOS MIO BENDITO TE DOY LAS GRACIAS POR TODO LO QUE ME HAS DADO Y POR ILUMINARME EN LOS MOMENTOS MÁS DIFÍCILES DE MI VIDA.

A MIS ABUELOS QUE ESTAN JUNTO A DÍOS.

A MI ADORADO PADRE, JOSE CARMEN.

GRACIAS POR CONFIAR EN QUE LO LOGRARIA, A TI QUE EN TODO MOMENTO ME BRINDASTE TU APOYO Y COMPRESIÓN COMO SOLAMENTE LO SABE HACER UNA GRAN PERSONA, PERMITIENDOME LLEGAR HASTA ESTE NIVEL PROFESIONAL, GRACIAS POR TU ENSEÑANZA, POR TUS CONSEJOS, GRACIAS POR SER EXCEPCIONAL COMO PADRE Y COMO AMIGO A LA VEZ, PORQUE SE QUE EN TODO MOMENTO PUEDO CONFIAR EN TI, SIENDO POR ELLO QUE TE DEDICO MI TRABAJO DE TESIS, PUES SIN TU AYUDA NO LO HUBIERA LOGRADO, POR LO QUE SENCILLAMENTE LO MENOS QUE TE MERECE, ES QUE EN VIDA TE PUEDA DAR LA SATISFACCIÓN DE PODER ENTREGARTE UN TITULO PROFESIONAL QUE SE QUE TE LLENARA DE ORGULLO, ESPERO NO TE HAYA DEFRAUDADO.

QUE DIOS TE BENDIGA PADRE, POR SER COMO ERES.

A LA MEJOR MADRE QUE HAYA EXISTIDO, MARÍA DE JESÚS.

A MI MEDRECITA QUERIDA, PORQUE ERES MI MEJOR AMIGA Y MADRE, GRACIAS A TI MADRE, POR DARME PRINCIPALMENTE LA VIDA, POR HABERME LLEVADO SIEMPRE DE LA MANO MARCANDOME LA PAUTA A SEGUIR CON TU EJEMPLO QUE SOLAMENTE LO SABE HACER UNA GRAN MUJER COMO TÚ SIEMPRE LO HAS SIDO, LO CUAL ME PERMITIO LLEGAR A ESTE MOMENTO CULMINANTE Y QUE GRACIAS A LA MOTIVACIÓN QUE SIEMPRE ME DISTE, ME PERMITIERON LEVANTARME DE MÍS FRACASOS, ENSEÑÁNDOME A ENFRENTARLOS CON GALLARDIA Y A DIRIGIRME SIEMPRE CON SEGURIDAD EN AQUELLO QUE EMPRENDIERA Y POR TODAS LAS COSAS DE LAS CUALES NO TENGO PALABRAS PARA EXPRESARTE CUANTO TE AMO Y TE ADMIRO, QUE DIOS TE BENDIGA MADRE ADORADA PORQUE SIN LUGAR A DUDAS TU ERES MI UNICA RAZON DE VIVIR, SIENDO POR ELLO, QUE ESPECIALMENTE TE DEDICO MI TRABAJO DE TESIS, YA QUE SIN TU APOYO, NO LO HUBIERA LOGRADO.

A MI QUERIDA HERMANA, URSULA.

GRACIAS, POR DARME TU INCONDICIONAL APOYO, PUES SIN EL NO HUBIERA LOGRADO CULMINAR MI TRABAJO DE INVESTIGACIÓN, ADEMÁS POR SER UNA ESTUPENDA HERMANA, SIENDO SIEMPRE MI MODELO A SEGUIR PROFESIONALMENTE, PORQUE SINO ME HUBIERAS ENSEÑADO LA PERSEVERANCIA PARA CONTINUAR Y LOGRAR MIS METAS FIJADAS, NO LO HABRIA LOGRADA, TE ADMIRO Y RESPETO POR SER EXCELENTE MEDICA Y PERSONA.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

A MI GRAN HERMANO, PEDRO.

TE DEDICO MI TESIS PEDRO, POR CUIDARME SIEMPRE COMO TU SOLAMENTE LO SABES HACER, ASÍ COMO POR ESCUCHARME Y DARMER TUS CONSEJOS SIEMPRE OPORTUNOS, POR SER UNA DE MIS PRINCIPALES PLATAFORMAS QUE ME SUSTENTARON PARA LLEGAR A ESTE NIVEL EDUCATIVO, POR SER EJEMPLAR HERMANO, MAESTRO E INGENIERO, POR LO QUE ESPERO QUE TE DE UNA GRAN SATISFACCIÓN SABER QUE TUS ESFUERZOS NO FUERON EN VANO Y QUE NO SOLO TE DE ESTA ALEGRIA SINO MUCHAS MAS Y POR TODO LO QUE CON PALABRAS NO TE PUEDO DECIR CUANTO TE ESTIMO Y TE ADMIRO.

A MIS QUERIDOS TIOS, GUADALUPE, ALBERTO, CARMELA, MARGARITA, AGUSTÍN, ANITA, FELIPE ANGEL, MARIO, GUADALUPE, MARTHA, IGNACIO, SUSANA, ANTONIO Y VICENTE.

LES DEDICO MI TRABAJO Y LES DOY LAS MAS PROFUNDAS GRACIAS POR TODO LO QUE NOS HAN BRINDADO, QUE DIOS LOS BENDIGA PORQUE TODOS USTEDES HAN SIDO Y SERAN EJEMPLARES PARA MI Y SE QUE NUNCA TERMINARE DE AGREDECERLES LO QUE HAN HECHO POR MI.

A TODOS MIS PRIMOS Y SOBRINOS EN ESPECIAL LOS BENITEZ.

LES DEDICO ESTE TRABAJO, PORQUE GRACIAS A USTEDES HE APRENDIDO UN SIN NUMERO DE COSAS EN LA VIDA, GRACIAS PRIMOS BENITEZ, MARQUEZ, CHAVEZ Y CABRERA QUE SIEMPRE FORMARON PARTE DIRECTA EN MI FORMACIÓN ACADEMICA.

AL C. C. H. ORIENTE Y LA E. N. E. P. ARAGON.

QUIERO MANIFESTARLES MI AGRADECIMIENTO POR HABER RECIBIDO LA PRIVILEGIADA OPORTUNIDAD DE SER FORMADO EN ELLA, PASANDO EN SUS INSTALACIONES LOS MEJORES MOMENTOS DE MI VIDA.

A MI ASESORA DE TESIS, ALICIA CONCEPCION.

GRACIAS POR HABER SIDO UNO DE LOS PRINCIPALES SUSTENTOS PARA EMPRENDER MI TRABAJO DE TESIS Y POR ORIENTARME PARA CULMINAR EL MISMO, ADEMÁS POR SER EXCELENTE PROFESIONISTA QUE DIFÍCILMENTE ALGUIEN LLEGARA A SU NIVEL DE PREPARACIÓN PERMITIENDOLE EL LOGRO DE UNA DIGNA TRAYECTORIA Y POR LA CALIDAD DE PERSONA QUE SIEMPRE HA SIDO.

A MI MEJOR AMIGO, JUAN CARLOS.

GRACIAS POR TU INCONDICIONAL AMISTAD Y POR HABERME ESCUCHADO EN LOS MOMENTOS QUE MAS LO NECESITE Y POR SER UNA DE LAS PERSONAS QUE SIN IMAGINARME ME ENSEÑO EN GRAN MEDIDA A MADURAR COMO PERSONA, OJALA QUE SI CAMBIAS QUE SE QUE SERA MUY PRONTO SEA PARA BIEN TUYO Y DE TU FAMILIA Y LA DE TU NUEVA FAMILIA.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

A MIS GRANDES AMIGOS EN LA UNIVERSIDAD, DANTE, DAVID, JULIO, AMBRIZ, JAIME, PILLO, MARIO, ZARAGOZA, CASTELLANOS, CARLOS, PONCHO, TREJO, AGNI, MERAS, ESTEFAN, ALEJANDRO, SERGIO, LABRADA, BOB, JERRY, HUGO, MORALES, MAURICIO, RICARDO. NACHO, MARCO ANTONIO.

POR SER SIMPLEMENTE JURÍDICOS Y LIVERPOOL.

A MIS GRANDES AMIGAS DE LA UNIVERSIDAD, MARIA LUISA, YADIRA, MARY, LETICIA, TANIA, CARMEN, SOLEDAD, NIEVES, ERIKA, CLAUDIA, ARACELI, ADRIANA, LILIANA, MARTHA, CARMEN, YAZMIN, FADIRA, YURIDIA.

POR SER LAS MEJORES AMIGAS QUE HE TENIDO Y PAREJAS DE BAILE.

A MIS GRANDES AMIGOS DE LA ADUANA DE LA CIUDAD DE MÉXICO, EL LIC. EDUARDO Y MARÍ CARMEN.

POR APOYARME Y SER UN GRAN SUSTENTO PARA EMPRENDER MI TRABAJO DE TESIS, GRACIAS LIC. EDUARDO HA SIDO UN GRAN JEFE Y AMIGO EXCEPCIONAL EN MI VIDA.

A MIS AMIGOS DE TODA LA VIDA, JOEL, LUIS, VICTOR, OSCAR, SAUL, ISMAEL, MIGUEL, LALO, CLAUDIA, DIANA, CRISTIAN, HUGO, PATY, YADIRA, PEDRO, PANCHO, HORACIO, CONEJO, CHATO Y LOS QUE FALTAN.

POR APOYARME SIEMPRE Y POR QUE SE CREEN MUCHO EN MI.

A TODOS MIS AMIGOS DE NEW DANCE Y DE ACTIVIDADES CULTURALES, PACO, ADRIAN, MAURO, IVAN, MARCO, KLAUDIA, CRISTINA, IMELDA, EDGAR, ALEJANDRO, KARINA, DULCE, MARIA ELENA E HIJA, GRIS, EDUARDO, OCTAVIO, MONSERRAT, BERENICE, PAOLA, DIANA, ALDO, LUIS, REYES, MEMO, CHUCHO, ISRAEL, TANIA Y LOS QUE ME FALTARON.

POR DARME LA DICHA DE CONOCER LO QUE ES EL BAILE, QUE GRANDES ALEGRÍAS ME HA TRAÍDO Y POR SU EXCEPCIONAL AMISTAD.

A MIS PADRINOS QUE SIEMPRE ME APOYARON.

A USTEDES, MARINA, ISABEL, MARISOL NORA FRANCIA, BETY, OLGA, ROSARIO, NANCY, DIANA, MAIRA, GUADALUPE, ERIKA, LISBET, SUSANA, JOANA, DULCE, ELIZABETH, BERENICE, CRISTINA, MIRIAM, KARINA Y YANET.

A TODAS USTEDES QUE HAN SIDO LA CAUSA DE MUCHAS ALEGRÍAS, SUEÑOS, TRISTEZAS Y POR QUE ME HAN AYUDADO MUCHO A ENTENDER QUE A USTEDES LAS MUJERES HAY QUE QUERERLAS NO ENTENDERLAS.

A MI LOBA.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

ÍNDICE.

INTRODUCCIÓN.....	1
-------------------	---

CAPÍTULO 1 EL DERECHO ADUANERO.

1. EL DERECHO ADUANERO.....	4
1.1. SEMBLANZA DEL DERECHO ADUANERO EN MÉXICO.....	4
1.2. DEFINICIÓN DEL DERECHO ADUANERO.....	19
1.3. NATURALEZA JURÍDICA.....	21
1.4. CONCEPTO DE ADUANA.....	22
1.5. LAS FUNCIONES DE LA ADUANA.....	23
1.5.1. FUNCIÓN ECONÓMICA.....	24
1.5.2. FUNCIÓN SOCIAL.....	30
1.5.3. FUNCIÓN FISCAL.....	32
1.5.4. FUNCIÓN DE VIGILANCIA.....	33
1.5.5. FUNCIÓN DE COOPERACIÓN.....	33

CAPÍTULO 2 ESTRUCTURA Y MARCO JURÍDICO DEL SISTEMA ADUANERO.

2. ESTRUCTURA Y MARCO JURÍDICO DEL SISTEMA ADUANERO.....	36
2.1. ATRIBUCIONES DEL EJECUTIVO FEDERAL.....	36
2.2. ATRIBUCIONES DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO.....	37
2.2.1. ESTRUCTURA ORGANICA DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO.....	41
2.2.2. SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA.....	41
2.2.3. ESTRUCTURA ORGANICA DE LA ADMINITRACIÓN GENERAL DE ADUANAS.....	45
2.3. LEY ADUANERA.....	56
2.4. REGLAMENTO DE LA LEY ADUANERA.....	70
2.5. MISCELÁNEA DE COMERCIO EXTERIOR.....	73
2.6. MANUAL DE OPERACIONES ADUANERAS Y OTRAS NORMAS APLICABLES SUPLETORIAMENTE.....	76

CAPÍTULO 3 EL DESPACHO ADUANERO.

3. EL DESPACHO ADUANERO.....	79
3.1. CONCEPTO DE DESPACHO ADUANERO.....	79
3.2. DESARROLLO DEL DESPACHO ADUANERO.....	82
3.3. FUNCIONES QUE DESEMPEÑAN LOS ADMINISTRADORES DE LAS ADUANAS.....	92
3.4. IRREGULARIDADES DETECTADAS EN EL DESPACHO Y COMPORTAMIENTO DEL PERSONAL HACENDARIO.....	95

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPÍTULO 4 LA POSIBILIDAD DE LA CONCESIÓN DEL PRIMER RECONOCIMIENTO ADUANERO.

4. LA POSIBILIDAD DE LA CONCESIÓN DEL PRIMER RECONOCIMIENTO ADUANERO.....	103
4.1. CONCEPTO DE CONCESIÓN ADMINISTRATIVA.....	103
4.2. NATURALEZA JURÍDICA DE LA CONCESIÓN.....	105
4.3. DIFERENCIA ENTRE LA CONCESIÓN, AUTORIZACIÓN, PERMISO Y LICENCIA.....	108
4.4. ASPECTOS CONSTITUCIONALES Y LIMITES DE LA CONCESIÓN ADMINISTRATIVA.....	111
4.5. OBLIGACIONES DEL CONCESIONARIO.....	112
4.6. LOS RECONOCIMIENTOS ADUANEROS.....	115
4.6.1. PRIMER RECONOCIMIENTO ADUANERO.....	116
4.6.1.1. CONCEPTO Y DESARROLLO.....	117
4.6.2. SEGUNDO RECONOCIMIENTO ADUANERO.....	119
4.6.2.1. CONCEPTO Y DESARROLLO.....	120
4.6.3. FACULTADES DE COMPROBACIÓN DE LA AUTORIDAD FISCAL.....	121
4.7. IRREGULARIDADES EN LOS RECONOCIMIENTOS ADUANEROS.....	125
4.8. RECOMENDACIONES PARA UNA SOLUCIÓN.....	126
CONCLUSIONES.....	134
ANEXOS.....	137
BIBLIOGRAFÍA.....	140

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

INTRODUCCIÓN.

La finalidad primordial de esta investigación es obtener la licencia para ejercer como un profesional de la Licenciatura en Derecho, pero también es muy cierto que deseo contribuir con el estudio del Derecho Aduanero, que ha estado muy olvidado, como se pudo comprobar ante la escasa doctrina jurídica a la cual se pueda recurrir para apoyar algún tema como es el Primer Reconocimiento, además en el Comercio Exterior pocos son los abogados postulantes que conocen este aspecto de la actividad profesional, y es necesario que nosotros los egresados de la carrera de derecho empecemos a relacionarnos con el Despacho Aduanero y proteger mejor los intereses del fisco federal y de la comunidad importadora y exportadora.

Otra idea es, porque la autoridad tiene a su cargo la administración de las aduanas, el primer reconocimiento y la custodia de los recintos aduanales, y el gran cambio del país se debe en gran parte a la inversión privada, ya que en el pasado dicha activación se hacía mediante "gasto público". Este principio ha sido aplicado en casi todos los sectores de la sociedad como la minería, el campo y la banca entre otros y el sector aduanero no podía quedar atrás, hasta ahora el segundo reconocimiento, los mecanismos de selección automatizados, el almacenaje, la custodia, las maniobras, los transbordos ya han sido concesionados a los particulares, y como resultado de dichas concesiones se han hecho más expeditos los Despachos Aduaneros y se han mejorado en mucho, las instalaciones en casi todas las Aduanas Nacionales para atender mejor las necesidades de los importadores y los exportadores, dicha concesión se ha hecho a través de licitaciones públicas abiertas, bajo la supervisión de la propia Autoridad.

En el Capítulo 1. Se dará entender específicamente el "Derecho Aduanero", sobresale el hecho de conocer sus antecedentes en nuestro país así como ver las funciones de las aduanas.

En el Capítulo 2. Se enfocara a explicar la estructura y marco jurídico de nuestro sistema aduanero mexicano, siendo de gran interés la Administración General de Aduanas y la Ley Aduanera.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En el Capítulo 3. Se explicará el DESARROLLO del Despacho Aduanero, sobresaliendo cada uno de los puntos que se tocan en la investigación.

En el Capítulo 4. En este último Capítulo, manejo todo lo relacionado con nuestros Reconocimientos Aduaneros: su funcionamiento, sus irregularidades, sus ventajas. Todo esto y más con la única finalidad de convencer al JURADO y quien estudie este trabajo de tesis recepcional y siendo más ambiciosos a nuestras Autoridades Aduaneras, que la posible concesión del Primer Reconocimiento va a contribuir en mucho a nuestra Hacienda Pública y por consiguiente al desarrollo de nuestra Republica Mexicana.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPÍTULO 1.
EL DERECHO ADUANERO.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

I. EL DERECHO ADUANERO.

Siendo el objetivo general del presente trabajo de tesis, conocer la trascendencia del Reconocimiento aduanero, es necesario efectuar en primer lugar un repaso histórico relativo al origen del Derecho Aduanero en México, para después continuar con la definición del mismo, su naturaleza jurídica y conocer las funciones de la aduana partiendo del concepto de este último, ya que se trata en este primer capítulo de dar al lector una idea general del Derecho Aduanero Mexicano.

1.1. SEMBLANZA DEL DERECHO ADUANERO EN MÉXICO.

El desarrollo histórico del Derecho Aduanero en nuestro país tiene su origen en diversas disposiciones dictadas por España a raíz del descubrimiento de América.

Desde el año de 1493, cuando el Papa Alejandro VI, concedió a los Reyes Católicos la Bula denominada "Inter Caetera" del 4 de mayo, en la que se fijaba una línea que pasaba a 100 leguas de las Islas Azores y del Cabo Verde con dirección de Norte a Sur, "estableciéndose que todo lo que quedaba al Occidente de dicha línea sería considerado español y lo que estuviera al oriente, portugués"¹. Así formaban parte de España, "todas aquellas islas y tierras encontradas y que se encuentran descubiertas y por descubrir con todos sus dominios, ciudades y fortalezas, lugares, derechos y jurisdicciones y con todas sus pertenencias"². Prohibiendo desde entonces a todo individuo comerciar o especular sin licencia otorgada por los reyes españoles en la zona delimitada con antelación, so pena de ser excomulgado.

Más tarde, el 7 de junio de 1494 para evitar controversias España y Portugal firmaron el "Tratado de Tordesillas", el cual ratificaba la Bula Alejandrina y extendía la línea original a 370 leguas de las mismas Islas Azores.

Estos documentos conforman el sustento legal que marcó la política comercial de España con sus colonias y el derecho exclusivo sobre estas posesiones, originándose así de manera paulatina lo que se podría llamar el Sistema Aduanero Mexicano, con características significativas ya que la política

¹ CUE CANOVAS, Agustín. Historia Social y Económica de México (1512-1854), 9ª Edición, Editorial Trillas, México, 1985, pág.18.

² Ibidem, pág.19.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

económica de los monarcas españoles, tuvo un carácter mercantilista - proteccionista que determinó el monopolio comercial exclusivo entre las colonias y España; regulado por diversas disposiciones dictadas por esta última, que lejos de beneficiar a la Nueva España la perjudicaron, toda vez que prohibió el establecimiento de industrias, creó un sistema de flotas y realizó una explotación minera irracional.

El especialista Máximo Carvajal Contreras señala que entre los primeros documentos de contenido aduanal que regularon a las colonias, se encuentra la Cédula Real de mayo de 1497, denominada "Carta de Burgos en la que se liberaba del pago del impuesto de almojarifazgo, a las personas y frailes que vinieran a poblar las tierras recientemente descubiertas, de los objetos de su pertenencia que trajeran consigo".³

Posteriormente con las Cédulas Reales de mayo de 1509, septiembre de 1519, abril de 1531 y agosto de 1535, la Corona Española reguló el comercio de la metrópoli con sus colonias. Estas medidas "fueron marcadas con el espíritu mezquino que dominaba en aquella época, pues además de restricciones que contenían respecto del modo en que habla de hacerse el comercio con las colonias trasatlánticas y de las personas que únicamente podían tomar parte en él, limitaban la facultad de hacerlo directamente a las ciudades de Sevilla y Cádiz para lo cual se estableció en la primera, la gran casa de Contratación de Indias y en la segunda, un juez dependiente de aquella oficina principal con el objeto de hacer allí los registros y evitar todo fraude".⁴

En este contexto, para la Nueva España sólo se dio una disposición que autorizaba a los puertos de Veracruz a comerciar con España, y Acapulco con las Filipinas, situación que propició un activo comercio ilícito que persistió hasta mucho después de 1810.

Se ordenó que los barcos empleados en el comercio con América, fueran construidos en España y tripulados por españoles, provistos de un permiso especial para ejercer el comercio ya que, toda mercancía destinada a las colonias y todo producto procedente de ellas, tenía que pasar por la Casa de Contratación de Indias, misma que tenía autorización para expedir permisos y recaudar impuestos tanto de exportación como de importación.

³ CARVAJAL CONTRERAS, Máximo. Derecho Aduanero, 15 Edición, Editorial Porrúa, México, 1995. pág.56.

⁴ LERDO DE TEJADA, Miguel. Comercio Exterior de México desde la Conquista hasta Hoy, Segunda Edición, Banco Nacional de Comercio Exterior, México, 1953. pág.6.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Además de los monopolios y estancos a que estaba sujeta la Nueva España, se le impusieron diversos y complicados impuestos a saber:

Derecho de Avería aplicado desde 1526 por partes iguales a los dueños de las mercancías para cubrir los gastos que originaban los barcos de guerra que escoltaban a las flotas, el cual consistía en un principio en un tanto por ciento del valor de las mercancías que salían o entraban de la Nueva España, haciéndose más gravoso con el correr de los años hasta llegar al 14%, motivo por el cual se reglamentó su aplicación en 1644 estipulándose que no pasara del 12% y el cual se dejó de pagar hasta mediados del siglo XVIII.

Derecho de Almirantazgo establecido en favor del Cargo de Almirante de Indias, dado a Cristóbal Colón y a sus descendientes y equiparado al de Almirante Mayor de Castilla; consistente en el cobro de un marco o cien reales por cada cien toneladas, a los buques tanto a la carga como a la descarga de mercancías.

Derecho de Almojarifazgo pagado tanto en España como en la Nueva España, no sólo a la salida sino también a la entrada de las mercancías para cubrir a la Corona la tranquilidad y libre navegación ofrecida por ésta en los mares, equivalente al 7.5% de todas las mercancías provenientes de España e incrementándose de manera unificada hasta un 20% en la Aduana de Veracruz y hasta un 33.5% en la de Acapulco.

Derecho de Tonelaje creado en 1608 en favor de la Universidad de Navegantes de Sevilla, siendo variable según la importancia del puerto americano a donde se dirigía. Don Miguel Lerdo de Tejada señala que este impuesto consistió en un principio en real y medio de plata por cada tonelada y la media anata que sobre ésta se estableció. En 1632, se agravó de tal manera, que las mercancías que venían de Veracruz pagaban por tonelada, según este impuesto: 1406 reales el Vellón de Palmeo, los abarrotos, los enjuques y 671 reales las frutas".⁵

Otro impuesto fue el Derecho de Alcabala que gravaba la circulación de las mercancías, con una porción del precio de la cosa vendida que se pagaba al fisco e implantado en España por Alfonso XI, en 1342 para sostener sitio de la ciudad de Algeciras en contra de los moros. El Derecho Alcabala tenía tres clases: la "fija", que pagaban los residentes por transacciones locales; la "del viento" que pagaban los forasteros por operaciones realizadas en los mercados locales; y la

⁵ LERDO DE TEJADA, Miguel. op. cit. pág. 8.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

“de altamar” que pagaba en los puertos secos (aduanas en tierra) y los puertos mojan (aduanas marítimas) por la venta de artículos extranjeros. Esta última es que reviste más características aduaneras.

Este Derecho de Alcabala establecido en la Nueva España en 1573 fue que más obstaculizó el desarrollo del comercio novohispano, tanto exterior como interior; inicialmente con el pago del 6% del valor de las mercancías en su venta, de primera mano, pero fue tal su abuso que la colonia llegó a dividirse en 80 suelos alcabalatorios, causando en cada uno de ellos una nueva alcabala, de la que sólo estaban exentos los indios y el clero motivo por el cual el Consulado de México pidió se aboliera esta disposición y establecieran mejor Aduanas Interiores.

Además de los gravámenes anteriormente señalados, existía desde 1762 Derecho de Anclaje, por el cual se cobraba a las embarcaciones mayores una cuota de 10 pesos 6 reales por arribar al Puerto de Veracruz e impuesto de 6 al millar cobrado sobre el valor de las mercancías internadas en México, recaudado por el Consulado Mexicano desde 1562.

Cabe señalar que en un principio el comercio entre la Metrópoli y la Nueva España se realizaba por medio de expediciones aisladas que salían de Sevilla o de los puertos americanos habilitados para practicar el comercio con la Península. Sin embargo, en 1564 el peligro de ataques de corsarios y piratas que asolaban los mares obligó a España a establecer el Sistema de Flotas, es decir en grupo, autorizando sólo dos por año, una para la Nueva España y la otra para la Madre Patria, sistema que se mantuvo vigente hasta mediados del siglo XVIII.

Carlos III de Borbón, máximo representante del Despotismo Ilustrado en España, propuso reformar la política económica establecida por sus antecesores, toda vez que se dio cuenta de que el sistema comercial que se había seguido, no sólo resultaba ruinoso para las colonias sino también para la propia España, ya que sólo había producido escasez continua y considerables elevaciones en los precios de las mercancías.

Resultado de lo anterior fue la “Ordenanza o Pragmática del Comercio libre” decretada por el propio Carlos III el 12 de octubre de 1778. con la cual no sólo se suprimió el Sistema de Flotas, sino que se destruyó el monopolio que por tanto tiempo habían disfrutado Cádiz y Sevilla, además de eliminar los impuestos existentes en las colonias, ya descritos con anterioridad. Aplicada en la Nueva España hasta febrero de 1789.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Así pues, se concluye que dicha reforma se produjo demasiado tarde no logrando beneficiar a la industria y comercio español, pero si contribuyendo a fortalecer a las colonias y estimulando sus ansias de independencia y de una mayor libertad económica ya sin el absurdo Sistema de Flotas, el monopolio de algunos puertos, la negativa de comerciar con otros países e incluso la ridícula prohibición de comerciar las colonias entre sí, que permitieron el nacimiento del contrabando.

En el México independiente la política aduanal de México tuvo un carácter predominantemente proteccionista y careció de un propósito verdaderamente claro y definido. Los factores de dicha política fueron además de la falta constante de recursos, la creencia de que México, mediante un sistema de protección arancelaria y sus grandes riquezas naturales, podría convertirse fácilmente en una nación industrial.

“El comercio se declaró libre y los puertos se abrieron a los buques de todas las naciones, se implantó desde el primer momento el régimen de las prohibiciones, declarando vedada la importación de lo que producíamos o suponíamos poder producir”. Como es de observarse en el primer arancel de México, publicado por la Soberana Junta Provisional Gubernamental el 15 de diciembre de 1821 titulado “Arancel General Interino para el Gobierno de las Aduanas Marítimas en el Comercio Libre del Imperio”, que contenía ideas referentes a la anulación de las restricciones del monopolio y la autorización de arribo a los puertos mexicanos de buques de cualquier nación, debiendo distinguirse en el citado arancel tres grupos de artículos: de importación prohibida, de libre importación y de importación gravada por medio de impuestos.

Este Arancel constaba de 2 partes: la primera reglamentaria, conformada por 64 artículos divididos en 5 capítulos. El primero sentó las bases para la formación del arancel; el segundo estaba dedicado a los géneros, cuyo avalúo se encomendó a los “vistas” por no estar comprendidos en el arancel; el tercero consagró prohibiciones de entrada y señaló los artículos libres del pago de impuestos; el Capítulo cuarto se refería a los puertos habilitados y el quinto a las normas para el gobierno de las aduanas. La segunda parte, constituyó propiamente el arancel general dividida en 6 apartados, con un sólo capítulo, que contenía las instrucciones para las aduanas en el despacho de barcos que cargaban en los puertos del Imperio oro, plata, frutas, géneros y mercancías de exportación.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Después de Iturbide, el 19 de marzo de 1823 se formó el Poder Ejecutivo Provisional y el 13 de enero de 1824 se presentaron las primeras reformas al arancel mercantil, consistentes en abrir diversos puertos al comercio internacional y organizar la vigilancia para evitar el contrabando.

Sin embargo, el 20 de mayo de 1824 el Soberano Congreso de la República, decretó nuevas prohibiciones arancelarias por considerar al citado arancel mercantil sumamente liberal, advirtiéndose así que sistema prohibicionista que nos fue legado por la prolongada dominación española, continuó utilizándose en la política comercial del México Independiente. Hasta este momento el prohibicionismo fue considerado como un factor de estímulo insuperable para el desarrollo industrial de nuestro país.

Así las cosas, el 16 de noviembre de 1827, Guadalupe Victoria dictó un nuevo arancel denominado "Arancel para las Aduanas Marítimas y de Frontera de la República Mexicana", mismo que abrogó al anterior y reguló, ya no solamente a las aduanas marítimas, sino también las fronteras-terrestres. De este nuevo arancel, lo más trascendente fue la preocupación que se otorgó a la organización de las aduanas fronterizas situadas en el norte del país, la abolición del derecho de anclaje, de avería y todos los demás que se pagaban a la Federación.

"El Arancel de Aduanas Marítimas y Fronterizas" del 11 de marzo de 1837 compuesto de 8 capítulos, no modificó ni en la forma ni en el sistema al de 1827, tan solo incluyó más prohibiciones y habilitó para el comercio exterior las siguientes Aduanas: Sisal, Campeche, Tabasco, Veracruz, Santa Ana de Tamaulipas y Matamoros, en el Seno Mexicano. Acapulco y San Blas, en el Mar del Sur. Guaymas, en el Golfo de California. Monterrey, en el Mar de Alta California. Comitán, Tonalá y Chiapas, en la frontera Sur. Nacogdoches, Texas, Taen, Nuevo México, Paso del Norte, San Francisco, San Carlos, Chihuahua y Sacramento, en la frontera Norte.

En general el arancel de 1837, Comparado con los anteriores, era más liberal y quedó completo con el decreto del 23 de mayo el cual, señalaba los derechos que deberían cobrarse sobre los tejidos de algodón, lana y seda, de fabricación nacional. Sin embargo, su texto fue muy mal redactado, razón por la cual el 14 de noviembre del mismo año se expidió una circular, haciendo las aclaraciones solicitadas por los Administradores marítimos y terrestres.



A pesar del liberalismo observado en el arancel de 1837, se mantuvo el derecho de consumo y alcabala que se cobraba en las aduanas interiores y que representaba una traba en la unificación del desarrollo económico de la nación.

El 30 de abril de 1842 bajo el régimen centralista de don Antonio López de Santa Ana se decretó el "Arancel General de Aduanas Marítimas y Fronterizas, el cual por primera vez en la historia, contaba con una exposición de motivos, dividido en 13 secciones y 159 artículos"⁶, reformó al arancel de 1837, derogando algunas prohibiciones, adicionando la lista de productos libres de derechos y conservando de él sólo las disposiciones positivas y favorables para los intereses de la industria mexicana.

Sustituido por el arancel que se expidió el 26 de septiembre de 1843, estructurado sólo con 12 secciones y 157 artículos, mismo que habilitó tres puertos más en el Seno Mexicano: Matagorda, Velasco y Galvestón; elevando a 58 el número de artículos prohibidos y vigente hasta el 4 de octubre de 1845, en que se dictó uno nuevo, que más o menos seguía la misma línea que los aranceles anteriores de 1842 y 1843, variando únicamente en lo relativo a las sanciones.

No es sino hasta el mes de enero de 1853 cuando se reformó y completo el arancel vigente y el 1 de junio de 1853, se expidió el "Arancel General de Aduanas Marítimas y Fronterizas", mismo que continuó con la "Junta de Aranceles", establecida en la disposición de 1845. Integrado por 159 artículos y 23 secciones iguales a las del arancel que le antecedió, contemplando 21 productos libres y 53 prohibidos.

Posteriormente en un decreto de noviembre de 1848 se señalaron los lugares de vigilancia para el Resguardo Aduanal y el 24 de noviembre de 1849, se firmó y publicó la Ley para Puertos Habilitados de Escala y Cabotaje.

"El arancel de 1853 analizado con antelación fue sustituido por la Ordenanza General de Aduanas Marítimas y Fronterizas de la República Mexicana, de fecha 31 de enero de 1856, la cual estaba formada por 35 artículos y liberaba del pago de derechos a 34 productos, con un criterio encaminado a estimular la

⁶ DUBIÁN MANUEL Y LOZANO, José María. Legislación Mexicana, Tomo IV. Edición Oficial. México, 1878. pág. 160.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

importación de productos que directamente beneficiaran y fomentaran la industria, la agricultura y los transportes; con un amplio sentido proteccionista pero sin recurrir a la prohibición".⁷

Así pues, con la promulgación de la Constitución de 1857, se imponen los principios liberales en todas las materias y en todos los ordenes de la vida nacional, declarándose la libertad de trabajo y de comercio, facultando exclusivamente al Poder legislativo para expedir aranceles, prohibiendo a los Estados gravar de manera directa o indirecta el tránsito de personas o cosas que atravesasen su territorio, gravar la entrada o salida de mercancías nacionales o extranjeras, la creación de aduanas locales y facultando únicamente a la Federación para que grave las mercancías que se importen, exporten o transiten por el territorio nacional. Sin embargo, estos principios fueron casi letra muerta durante la segunda mitad del siglo XIX, debido a los graves problemas políticos por los que atravesaba el país.

"El 1 de enero de 1872 dentro del espíritu liberalista existente y bajo el régimen del Presidente Juárez, fue publicado un nuevo arancel llamado Arancel General de Aduanas Marítimas y Fronterizas, el cual contenía la exposición de motivos y 112 artículos distribuidos en 25 capítulos, sobresaliendo de los anteriores por ser el primer esfuerzo coherente para acabar con las alcabalas en el país".⁸

A este arancel, por primera vez en la historia de nuestro país, le acompañó en el mismo acto de su publicación un reglamento denominado "De Aduanas Marítimas y Fronterizas" dividido en 19 capítulos y 213 artículos. Esta duplicidad de ordenamientos legales obedeció a la necesidad de separar la tramitación aduanera del funcionamiento propio de las aduanas.

El 8 de noviembre de 1880 entró en vigor el "Arancel General de Aduanas Marítimas y Fronterizas" promulgado por Porfirio Díaz, estructurado en 26 capítulos con 113 artículos y semejante al arancel anterior con la novedad del estudio de las zonas libres y el control aduanero del buceo y de la pesca.

⁷ DUBIÁN MANUEL Y LOZANO, José María. *op. cit.* pág. 463.

⁸ *Ibidem.* pág. 464.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

"El 25 de marzo de 1884 se expidió la ley para regular el tráfico y despacho de las mercancías que conduzcan los Ferrocarriles Nacionales de la República, con la cual nacieron en nuestro país las aduanas interiores o de despacho, siendo las primeras la de Ciudad Victoria, Monterrey, Saltillo, Chihuahua y Ciudad de México".⁹

La "Ordenanza General de Aduanas Marítimas y Fronterizas del 24 de enero de 1885 deroga la de 1880, reduciendo considerablemente la lista de mercancías libres de derechos de importación, dejando sólo 21 productos libres. Esta Ordenanza contenía 15 capítulos y anexa venía la tarifa general de derechos así como el vocabulario para la aplicación de la tarifa".¹⁰

La "Ordenanza General de Aduanas Marítimas y Fronterizas" de 1887 corrigió diversos defectos de la anterior, disminuyendo a 539 el número de fracciones, aumentando considerablemente los productos libres, incrementando el vocabulario adjunto y rebajando algunas cuotas, al tiempo que restableció el pago de derechos por tonelaje, aforo, anclaje y practicaje.

Conformada esta Ordenanza por 17 capítulos, 450 artículos y 2 anexos con la innovación de los Almacenes Generales de Deposito de Mercancías; mismos que podrían ser propiedad de la Federación o concesionarios a particulares.

Modificada a su vez por la "Ordenanza General de Aduanas Marítimas y Fronterizas"¹¹ publicada el 12 de junio de 1891, misma que clasificaba a las mercancías según su materia, elevó el número de fracciones a 921 y a su vocabulario se agregaron 304 notas explicativas; con 23 capítulos, 705 artículos, 54 modelos y una tabla de equivalencias de las diversas monedas extranjeras.

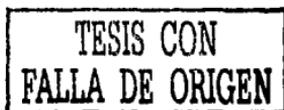
Con el estudio de esta Ordenanza se dará por concluida la etapa del México Independiente, para entrar en el estudio de las disposiciones dictadas a partir del triunfo de la Revolución Mexicana.

En el periodo comprendido de "1891 a 1917 fecha en que se promulgó la Carta Magna de Querétaro, en materia aduanera no hubo disposiciones legales

⁹ SIERRA, Carlos J. y MARTÍNEZ VERA, Rogelio. Historia y Legislación Aduanera de México. Dirección General de Prensa, Memoria, Bibliotecas y Publicaciones. Ediciones del Boletín Bibliográfico de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México, 1977. pág.195.

¹⁰ DUBIÁN MANUEL Y LOZANO, José María. op. cit. pág.116.

¹¹ Ordenanza General de Aduanas Marítimas y Fronterizas. Edición Oficial. Nueva Edición. México, 1899. pág.10



significativas, si acaso, y sólo como un hecho sobresaliente el 19 de febrero de 1900, se dio a conocer en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la ley que creó a la Dirección General de Aduanas".

Tras el triunfo de la Revolución, el 5 de julio de 1916 el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Venustiano Carranza modifica en parte, el arancel de 1891, conformado por 285 notas explicativas y 717 fracciones arancelarias, el cual sólo mencionaba al opio como producto prohibido. Esta fue con propiedad la primera tarifa arancelaria que se daba en el marco de la lucha social y la que marcó el inicio de la entrada franca de maquinaria a nuestro país.

Con la promulgación de la Constitución de 1917, se le asignaron a la Federación y al Congreso de la Unión, facultades privativas para regular el comercio exterior. Es así como en el artículo 73 fracción IX se le daban facultades al Congreso para "expedir aranceles sobre comercio extranjero y para impedir que en el comercio de Entidad Federativa a Entidad Federativa se establezcan restricciones. El artículo 131 de la citada Constitución concedía como 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 aun prohibir por motivo de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República, de toda clase de efectos, cualesquiera que sea su procedencia."

Para Humberto Olivo Amorós la primera reglamentación de las funciones del Agente Aduanal fue la del "15 de febrero de 1918 publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 del mismo mes y año".¹²

No fue sino hasta el 18 de abril de 1928 que se dictó una nueva ley Aduanera, misma que por decreto del 15 de agosto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 27 del mismo mes y año, iniciaría su vigencia a partir del 31 de diciembre de ese año, sin embargo la ley en mención nunca entró en vigor.

El 1 de enero de 1930 se dictó una Nueva Ley Aduanera que derogó a la Ordenanza de 1891 y a la Ley de 1928. la ley en cuestión estaba formada por 18 títulos y 764 artículos, tenía como principal objetivo facilitar las operaciones de comercio en las aduanas, por medio de la simplificación de los procedimientos y los trámites exigidos. Suprimió la certificación y visa consular de la factura,

¹²OLIVO AMORÓS, Humberto. El Agente Aduanal en México. Facultad de Derecho UNAM. Tesis Profesional, México, 1966. pág. 24 y 25.

redujo los honorarios que por servicios extraordinarios percibía el personal aduanero y por primera vez en una ley Aduanera se incluye la intervención de los Agentes Aduanales definiéndolos como "los individuos a quienes el Ejecutivo Federal por conducto de la Dirección General de Aduanas autoriza mediante la patente respectiva para ocuparse habitual y profesionalmente, y siempre por cuenta ajena, en la gestión de las operaciones de que trata la ley". Esta Ley reglamentó también entre otras cosas a las aduanas interiores, las facultades y obligaciones de la Dirección General de Aduanas, así como las infracciones y sus sanciones.

El 19 de agosto de 1935 se expidió una nueva Ley Aduanal, con 18 títulos, 435 artículos y un reglamento publicado en el mes de diciembre. Esta ley reguló el tráfico de mercancías marítimo, terrestre, aéreo y postal, al igual que las operaciones temporales, el tránsito internacional, el depósito fiscal, los perímetros libres, las operaciones practicadas en las Secciones Aduaneras y la Dirección General de Aduanas.

Asimismo faculta a la autoridad administrativa, para que pueda dictar las medidas necesarias para el aseguramiento del interés fiscal, inclusive el secuestro de mercancías y faculta a los administradores para la aplicación de multas a los presuntos responsables de una infracción, cuando no concurren a desahogar su información, así como para girar exhortos a otras oficinas aduaneras.

La Ley en estudio ya no señala derechos sencillos y adicionales como la anterior, sino que denomina a los primeros, impuestos y a los segundos, multas. Estuvo vigente hasta principios de abril de 1952, en que entró en vigor el Código Aduanero.

Toda vez que el Código Aduanero es el antecedente inmediato de la actual legislación aduanera, creemos conveniente hacer un estudio más profundo del mismo, ya que muchas de las figuras jurídicas, terminología y disposiciones fueron adoptadas por la ley de 1982 y su reglamento.

Este Código establecía que el comercio internacional se realizara a través de las aduanas marítimas, fronterizas, interiores y aeropuertos internacionales y lo abría a todos los países del mundo, con algunas excepciones.

Así pues, desde el momento en que las mercancías cruzan la línea divisoria, se introducen en aguas nacionales o en el espacio aéreo mexicano, quedan sujetas a las disposiciones del Código Aduanero y las tarifas que regulan el comercio

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

internacional, con la única excepción de las naves militares, marítimas o aéreas y las dedicadas a servicios oficiales de los gobiernos extranjeros.

El citado Código contemplaba como operaciones aduaneras las siguientes: Importación definitiva, temporal y especial; exportación definitiva, temporal y especial; tránsito internacional por territorio nacional y por el extranjero y trasbordo directo e indirecto. Clasificaba las mercancías en nacionales nacionalizadas y extranjeras. Al igual que regulaba los tráficos marítimo terrestre, aéreo y postal.

De las operaciones practicadas con las mercancías las más importantes son las de importación y exportación: La primera se inicia cuando la nave conductora de las mercancías entra en aguas territoriales y cuando los vehículos o aeronaves que transportan dichas mercancías cruzan la línea divisoria o el espacio aéreo mexicano y concluye cuando se ha terminado, la tramitación fiscal, quedando las mercancías a la disposición de lo interesados. La segunda principia en el momento en que las mercancías son presentadas para su despacho en las oficinas aduanales y concluye con la salida de las mismas del territorio nacional.

Sobresale de este Código el artículo 11, que establecía las reglas par aplicar las cuotas, precios oficiales, tipos de cambio, recargos, restricciones, requisitos especiales y prohibiciones.

Asimismo la tramitación fiscal a que se debían sujetar las mercancías, denominaba, en los términos del artículo 16 del citado Código, "Despacho", el cual se dividía en 2 partes: La primera, comprende todos aquellos actos trámites relacionados con la función del porteador o conductor de las mercancías y la segunda, abarca aquellos actos en los que intervienen los remitentes, consignatarios o destinatarios de las propias mercancías.

Bajo este contexto cuando abordemos el estudio de la legislación vigente y su reglamentación, podremos comparar la similitud, en algunos casos esenciales, con este ordenamiento.

A partir de la expedición de la primera Ley Aduanal, se han, dictado principalmente cinco tarifas arancelarias de importación, mismas que han marcado la política arancelaria a seguir, por lo que podemos afirmar que los aranceles de importación, han sido, instrumentos reguladores de la economía nacional.

La primera tarifa fue la expedida en enero de 1930, caracterizándose por ser más clara y mejor su clasificación. La sucedió la del 13 de noviembre de 1947, que como la anterior seguía apegada al método de clasificación decimal; derogada a su vez por la tarifa del 27 de diciembre de 1955, misma que además de aprovechar la experiencia acumulada para su integración utilizó también la información de organismos internacionales como la Clasificación Uniforme de Comercio Internacional (C.U.C.I.) y la Nomenclatura Arancelaria Uniforme para los Países de Centro América (N.A.U.C.A.). En ésta tarifa fueron 7 los dígitos utilizados en vez de 5 como en la que le antecedió y anexo contenía las notas explicativas.

El 26 de noviembre de 1964 apareció la cuarta Tarifa de Importación, la Cual adoptó la Nomenclatura Aduanera del Consejo de Bruselas, estructurado con 5 reglas generales y 16 reglas complementarias para su mejor aplicación.

Esta tarifa fue derogada por la de enero de 1975, que siguió estructurado de la misma forma que la anterior, diferenciándose sólo por la eliminación de la cuota específica y la reducción de fracciones arancelarias.

Esta nomenclatura fue abrogada por la de 1988 vigente a partir del 1 de julio de ese año.

Por lo que se refiere a las tarifas del Impuesto General de Exportación durante la época revolucionaria, sólo se dictaron cuatro a saber: la de 1947, la de 1958, la de 1975 y la de 1988.

El inicio de la etapa contemporánea para efectos del presente trabajo de tesis, lo marca la Ley Aduanera publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1981, la cual entró en vigor el 1 de julio 1982, abrogando al Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos vigente desde abril de 1952 y la ley de Valoración Aduanera de las Mercancías de Importación del 20 de diciembre de 1978.

Dejando vigentes los Decretos del 25 de mayo de 1939 y del 23 de junio de 1972 que crearon las zonas libres de los Estados de Baja California, Norte y Parcial del de Sonora, Baja California Sur y Quintana Roo, así como los decretos del 27 y 29 de junio de 1981 que los prorrogan.

Respecto a esta ley se debe decir que esta inspirada principalmente en el Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos que abroga, siguiendo su misma

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

línea y adoptando muchas de sus figuras jurídicas, su terminología y sus disposiciones.

Así pues, y toda vez que la ley de en cuestión es la base de nuestra actual legislación aduanera, es de observarse que a la fecha han sido muchas las reformas que se le han hecho sobresaliendo por su importancia para efectos de este trabajo de investigación las siguientes:

El 30 de diciembre de 1983 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la ley que reformó y adicionó entre otros artículos el 115 y 116 de la Ley Aduanera, relativos a las atribuciones en materia aduanera del Ejecutivo Federal y La Secretaría de Hacienda y Crédito Público respectivamente, así como el 129 referente a las sanciones la infracción de contrabando.

El 31 de diciembre de 1984 las modificaciones fueron en torno a la Patente de Agente Aduanal, al igual que las del 31 de diciembre de 1985 que también hicieron referencia a las facultades del Ejecutivo Federal y La Secretaría de Hacienda y Crédito Público en esta materia.

Las enmiendas realizadas a la ley Aduanera el 28 de diciembre de 1989 fueron muy importantes, Principalmente porque con éstas se creó el mecanismo de selección aleatoria que determina si debe o no practicarse el reconocimiento aduanero de las mercancías.

Por otra parte los cambios a la Ley Aduanera del 26 de diciembre de 1990 establecen en primer lugar que las autorizaciones que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público otorgue a los particulares para la prestación de servicios, deberán ser mediante licitación pública, asimismo reforman de nueva cuenta el artículo 29 relativo al reconocimiento aduanero y el 31 eliminando la verificación física, sin pasar por alto las modificaciones referentes a las multicitadas atribuciones del Ejecutivo Federal y la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, y la Patente de Agente Aduanal.

Para el 20 de diciembre de 1991 nuevamente se reforma lo relativo a las autorizaciones otorgadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a los particulares para la prestación de servicios determinando para estas una vigencia de veinte años prorrogables a partir del decimoctavo año y estableciendo los requisitos para la obtención de dichas autorizaciones.

Sin embargo, para nosotros lo más trascendente de estas modificaciones es la adición del artículo 8-B de la ley en cita, que prevé la autorización dada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a particulares para prestar los servicios del Segundo Reconocimiento Aduanero de las mercancías, así como los requisitos que deberán cubrir.

No obstante lo anterior, fue hasta el 20 de julio de 1992 cuando se reformó el artículo 29 de la Ley Aduanera, estableciendo la activación por segunda vez del mecanismo de selección aleatoria mismo que determina si las mercancías estarán sujetas a un Segundo Reconocimiento y creando la figura del Dictaminador Aduanero.

El 26 de julio de 1993 se reforma nuevamente el artículo 29 de la multicitada ley Aduanera, definiendo mejor el procedimiento a seguir para el reconocimiento aduanero y Segundo Reconocimiento, y estableciendo únicamente la revisión documental y verificación de la exactitud de los datos asentados en los documentos, artículo que fue modificado de nueva cuenta el 29 de diciembre de 1993.

Considerando la dinámica de las reformas efectuadas a la ley Aduanera y la proporción con que se habían venido dando, dicha ley requería mayores ajustes o puntualizaciones con el objetivo principal de simplificar aún más la operación aduanera mediante un despacho aduanero transparente, ágil y oportuno de sus mercancías, sin que ello significara inseguridad jurídica para el contribuyente que se desenvuelve en el ámbito del comercio exterior.

Bajo este contexto el 15 de diciembre de 1995 se produjo la publicación oficial de la Nueva Ley Aduanera, dentro del Decreto por el que se expiden nuevas leyes fiscales y se modifican otras, disponiéndose en los artículos primero y segundo transitorios, que sería hasta el 1 de abril de 1996 cuando de manera general entrara en vigor, abrogando la ley Aduanera de 1982.

Así pues, la emisión de la nueva Ley se realizó sobre la base de las disposiciones de la ley expedida en el año de 1981. procediéndose a adaptar el contenido de dichas normas a la política actual orientada a una total apertura comercial en relación con los mercados internacionales.

De entre los aspectos a destacar de la nueva ley Aduanera se señalan los siguientes: Registro para toma de muestras, consejo de clasificación arancelaria, desaparición del concepto "zonas libres", reestructuración del Capítulo de

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

“Agentes Aduanales”, nueva sección para “Apoderados Aduanales” y nueva sección para “Dictaminadores Aduaneros”, entre otros.

El 30 de diciembre de 1996, se modificó por primera vez la Ley Aduanera de 1995 sobresaliendo por su importancia para esta investigación la reforma del artículo 43 que prevé el procedimiento de selección aleatoria.

En un último periodo comprendido de 1998 al 2001 debemos señalar que en estas últimas reformas, destacan principalmente las relacionadas con: El manejo, almacenaje y custodia de mercancías prestados por particulares; el mecanismo de “selección automatizado” (antes selección aleatoria); la responsabilidad de los agentes aduanales; las facultades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; la revocación o cancelación de concesiones y autorizaciones; el procedimiento administrativo en materia aduanera; los agentes aduanales; los apoderados aduanales y las infracciones y sanciones.

1.2. DEFINICIÓN DEL DERECHO ADUANERO

A fin de tener una idea más clara acerca de la definición del Derecho Aduanero, creemos necesario señalar algunos conceptos realizados por diversos autores extranjeros y nacionales.

Octavio Gutiérrez Carrasco, señala 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 las fronteras nacionales o aduaneras, por las vías marítima, terrestre, aérea y postal; que organizan el servicio público destinado a su control, le fijan 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 tráficos dieren lugar”¹³.

Pedro Fernández Lalanne 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 aduanas y, en

¹³ GUTIÉRREZ CARRASCO, Octavio. Nociones de Derecho Aduanero Chileno. Tercera Edición, Universidad de Chile. Santiago, Chile, 1971. pág. 31.

general, quienes realicen operaciones con mercaderías a través de las fronteras de la República por las vías marítimas, aéreas, terrestres y postales".¹⁴

Según Efraín Polo Bernal, el Derecho Aduanero "entraña un conjunto de normas jurídicas, instituciones y principios de Derecho Público que se aplican en el tráfico y desempeño de los bienes, mercancías o efectos que entran y salen de un país determinado, al gravamen, así como a su afectación económica y social".¹⁵

Para Manuel Ovilla Mandujano el Derecho Aduanero "es un conjunto de normas coactivas que regulan o se refieren a una serie de actividades encuadradas dentro del comercio exterior, que consisten básicamente en las operaciones que se realizan por importación y exportación de mercancías".¹⁶

Ricardo Xavier Basaldúa dice que "El Derecho Aduanero queda delineado como un conjunto de norma atinentes a la importación y exportación de mercaderías, cuya aplicación se encomienda a la aduana, para lo cual se regula su estructura y sus funciones; se determinan los regímenes a las cuales debe someterse la mercadería que se importa o exporta y se establecen diversas normas referidas a los tributos aduaneras, a los ilícitos aduanero y a los procedimientos y recursos ante las aduanas".¹⁷

Para Máximo Carbajal Contreras el Derecho Aduanero "es el conjunto de normas jurídicas que regulan, por medio de un ente administrativo, las actividades o funciones del Estado en relación con el comercio exterior de mercancías que entren o salgan en, sus diferentes regímenes al a del territorio aduanero, así como de los medios y tráficos en que se conduzcan y las personas que intervienen en cualquier fase de la actividad o que violen las disposiciones jurídicas".¹⁸

Finalmente y con base en las definiciones que anteceden podemos decir que el Derecho Aduanero es el conjunto de normas coactivas que regulan las actividades de comercio exterior, consistentes principalmente en las operaciones de importación y exportación de mercancías.

¹⁴ FERNÁNDEZ LALANNE, Pedro. Derecho Aduanero. Ediciones Roque de Palma. Buenos Aires, Argentina, 1966, pág. 73

¹⁵ POLO BERNAL, Efraín. Tratado Sobre Derecho Aduanero, Código Aduanero. Quinta Edición, Editorial Coparmex. México, 1978, pág. 4.

¹⁶ OVILLA MANDUJANO, Manuel. Derecho Aduanero. Escuela Nacional de Capacitación Aduanera. México, 1978, pág. 3.

¹⁷ BASALDÚA XAVIER, Ricardo. Introducción al Derecho Aduanero. Editorial AbeledoPerrot. Buenos Aires, Argentina, 1988, pág. 166.

¹⁸ CARBAJAL CONTRERAS, Máximo. op. cit., pág. 4.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1.3. - NATURALEZA JURÍDICA.

La doctrina tradicional ubica al Derecho Aduanero como una rama del Derecho Público en contraposición del Derecho Privado, pretendiendo apoyarse en criterios sistemáticos. Los antecedentes de la clasificación los encontramos con los Juristas Romanos basados en la teoría del interés en juego y el criterio de la utilidad, de tal suerte que según ellos, las normas que tutelan el interés de la mayoría o el interés colectivo son de Derecho Público y las normas que defienden los intereses personales o individuales son de Derecho Privado.

La otra doctrina sobre la división del Derecho en Público o Privado es la denominada de la naturaleza de la relación o del plus valor. Cuando las relaciones son de subordinación o integración jerárquica estamos en presencia de normas de Derecho Público; si las relaciones son de coordinación o de igualdad, las normas serán de Derecho Privado.

De lo anterior y con base en la segunda doctrina, concluimos que el Derecho Aduanero pertenece al Derecho Público, toda vez que el sujeto esencial y dominante de la relación jurídica es el Estado; sus disposiciones son de orden público y no pueden ser modificadas por los particulares; con su cumplimiento está comprometido el interés general por los fines y actividades de este Derecho; la naturaleza de sus normas son de integración y subordinación jurídica; Existiendo una legislación especial que regula lo relacionado con este Derecho.

Con esta aclaración preliminar, es conveniente recordar cierto marco teórico que nos permita adentrarnos en el estudio, descripción, análisis y síntesis de las disposiciones legales que se refieren a las operaciones y cobro de gravámenes en el comercio exterior.

El Derecho Aduanero, insistimos es un conjunto de normas coactivas con un ámbito de validez material determinado, son normas, no principios y prescribe conductas; en tanto que la teoría jurídica aduanera describe normativamente la conducta humana en el ámbito aduanero.

Así encontramos que el Derecho Aduanero es un conjunto de normas, en cambio la Teoría Jurídica Aduanera es un conjunto de conocimientos acerca de las normas. El primero regula la conducta humana y el segundo la explica. Con el concurso de las teorías jurídicas y sociales acerca del quehacer aduanero se puede ir construyendo la ciencia jurídica aduanera.

1.4. CONCEPTO DE ADUANA.

La aduana tiene un lugar básico en el Derecho Aduanero, toda vez que es la Institución más importante que lo integra y lo define, por lo cual se hace necesario precisar algunas definiciones.

Conforme al Glosario de Términos Aduaneros Latinoamericanos la Aduana es el organismo encargado de aplicar la legislación relativa a la importación y exportación de mercaderías y a los Otros regímenes aduaneros, de percibir y hacer percibir los gravámenes que les sean aplicables y de cumplir las demás funciones que se les encomienden".¹⁹

Para Ricardo Xavier Basaldúa, "la aduana considerada como institución, constituye un servicio administrativo encargado de controlar la importación y la exportación de la mercadería al o del territorio aduanero, aplicando a su respecto el conjunto de disposiciones que regulan el tráfico internacional de mercadería".²⁰

Para Máximo Carbajal Contreras la Aduana "es el órgano de la Administración Pública establecido por el Ejecutivo Federal, autorizado para controlar el comercio exterior con las limitaciones y prohibiciones que las leyes fijan a las mercancías, percibiendo los impuestos que se generen y regulando la economía nacional".²¹

Pedro Fernández Lalanne afirma que "la Aduana constituye uno de los más importantes atributos de la Soberanía de la Nación. Es el medio de ejercer el poder de la Policía Fiscal en todo cuanto se relaciona con la importación, exportación y tránsito de mercancías por sus fronteras".²²

Rafael Bielsa dice que la Aduana "es el órgano de la Administración Pública que tiene por principal objeto percibir los derechos fiscales de importación y exportación y hacer cumplir las disposiciones Prohibitivas y de reglamentación del comercio internacional".²³

¹⁹ VARGAS, Getulio. Escuela Interamericana de Administración Pública de la Fundación. Glosario de Términos Aduaneros Internacionales del Consejo de Cooperación Aduanera de Bruselas. Río de Janeiro. Brasil. 1969. pág. 20

²⁰ BASALDÚA XAVIER, Ricardo. Op. cit., pág. 177.

²¹ CARBAJAL CONTRERAS, Máximo. Las Aduanas en México. Facultad de Derecho UNAM. Tesis Profesional. México. 1967. pág. 100.

²² FERNÁNDEZ LALANNE, Pedro. op. cit., pág. 184.

²³ BIELSA, Rafael. Ciencia de la Administración. Segunda Edición. Ediciones Roque de Palma. Buenos Aires, Argentina, 1955. pág. 184.

Para Efraín Polo Bernal el término Aduana “es con el que se designa, en un amplio sentido jurídico-administrativo, a las dependencias nacionales que intervienen en el tráfico de mercancías con el objeto de recaudar los tributos que gravan a ésta a su entrada o salida de un país determinado y de vigilar el cumplimiento de las disposiciones de carácter público o prohibitivas, así como el de las normas reglamentarias del comercio internacional”.²⁴

De lo anterior determinamos que la Aduana es la Institución mediante la cual el Estado controla el comercio exterior (importación y exportación) de mercancías a través de la aplicación de la legislación fiscal y aduanera.

Finalmente creemos importante dar una definición de Derecho Administrativo, en lo particular consideramos que es el conjunto de normas jurídicas que regulan la materialización de las funciones de Estado, así como el establecimiento de los órganos o dependencias del mismo.

1.5. LAS FUNCIONES DE LA ADUANA.

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

Podemos decir que la actividad de las aduanas es solamente una parte de la materia y que a ellas corresponde la ejecución de la política aduanera de una nación, mediante la aplicación de las disposiciones legales respectivas. Las aduanas de los puertos de mar y la frontera, ahora de los aeropuertos y del interior del territorio, son como las compuertas por las que entran y salen las mercancías de un país; estas mismas, no se manejan autónomamente, sino que

²⁴ POLO BERNAL, Efraín. *op. cit.*, pág. 337.

su funcionamiento depende o debe depender, de un plan previo, general, de carácter económico y fiscal, concebido por el Estado, y aún por varios Estados que se unifiquen para constituir uniones aduaneras, zonas de libre comercio, mercados comunes, comunidades económicas, etc. Luego, no debe desligarse la actividad de las oficinas aduaneras de la materia misma, sino considerarse dentro de ella, como una parte de ella porque mientras no se haga así, no podrá comprenderse el sentido de esta actividad.

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

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

Actividad Fiscal, Actividad Económica, Actividad Social, Actividad de Higiene Pública, Actividad de Vigilancia, Actividad Financiera, Actividad Internacional.

1.5.1. FUNCION ECONOMICA.

“Nosotros sabemos que una de las maneras más sanas de obtener divisas es mediante las exportaciones; pero también es cierto que para poder exportar, en no pocas ocasiones, se hace necesario importar maquinaria, equipo y hasta insumos, sin lugar a dudas la aduana busca proteger nuestro mercado y a la vez fomentar la industria, dándole facilidades para que genere divisas vía promoción del comercio exterior, sin lesionar la reconstrucción de la reserva monetaria internacional del país”.²⁵ Sin duda alguna lo que podemos exportar es lo que a otros países les conviene comprarnos, porque no lo tienen o no lo tienen en cantidades suficientes o a precios competitivos. Lo que nos conviene importar es

²⁵ QUIJANO, José. Uno más Uno. Sección Económica. México 8 de Julio de 1983.



lo que no tenemos o no es posible tener en cantidad suficiente o precios competitivos.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Someramente señalaremos las causas que pueden dar lugar a las restricciones más importantes a la exportación de mercancías:

1) Asegurar el abasto de productos destinados al consumo básico de la población, el abastecimiento de materias primas a la industria o regular o controlar recursos naturales no renovables, de conformidad con las necesidades del mercado interno y las condiciones del mercado.

2) Dar cumplimientos a tratados o convenios internacionales suscritos por México.

3) Cuando sea necesario asegurar que las operaciones de comercialización internacional se realicen conforme a los procedimientos de exportación instituidos por la ley o el ejecutivo federal.

4) A fin de preservar la fauna y la flora en riesgo de peligro de extinción.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

5) se requiera conservar los bienes de valor histórico, artístico, arqueológico o valioso por cualquier circunstancia.

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

1) Cuando se requieran de modo temporal para corregir desequilibrios en la balanza comercial o de pagos.

2) Así lo requieran las condiciones de la economía nacional o disposiciones de orden público o de interés social.

3) Para dar cumplimiento a tratados o convenios internacionales suscritos por México.

4) Como contramedida a las restricciones a exportaciones mexicanas aplicadas unilateralmente por terceros países, salvo lo provisto en tratados o convenios suscritos por México.

5) Cuando sea necesario impedir la concurrencia al mercado interno de mercancías en condiciones que impliquen prácticas desleales de comercio internacional.

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

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

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

El Subsidio.- Es un estímulo que se lo otorga a las empresas; se define como un convenio mediante el cual el fisco paga por cuenta del causante, la totalidad o parte de los impuestos durante un tiempo, a cambio de que el causante lleve a cabo ciertos actos económicos que contribuyan a mantener los niveles de producción, ocupación o inversión; como en el caso de las exportaciones. Los subsidios no se reglan por Ley.

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

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

Importaciones temporales para retornar al extranjero en el mismo estado, para transformación, elaboración o reparación, para depósito industrial. Exportaciones temporales, para retornar al país en el mismo estado, para transformación,

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

elaboración o reparación, importación para reposición de existencias, depósito fiscal, tránsito de mercancías.

- Devolución de Impuestos al Comercio Exterior.

d) Las preferencias arancelarias.

"Siendo este punto una forma de promoción de nuestros productos y nuestros mercados, también México lleva a cabo negociaciones con otros países, por lo que concede tratamientos arancelarios preferenciales a la importación de mercancías originarias de aquellas; bajo este tratamiento se incluyen en fracciones correspondientes de la tarifa del impuesto general de importación o en un apéndice adicional a la misma, que contenga las mercancías negociadas, el tratamiento arancelario pactado por cada una de ellas y el país o países a los que se les otorga la preferencia arancelaria".²⁶

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

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

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

²⁶ Véase Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, Subsecretaría de Comercio y Aranceles. Regla Once. México. 1982. pág.8 y 9

1.5.2. FUNCION SOCIAL.

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

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

Hay casos en los cuales la aduana tiene que abrir sus puertas por sobre los intereses económicos y los fiscales para beneficio colectivos; la función social a que aludimos se concreta, de una manera general, en el régimen de franquicias y exenciones; cuando las aduanas permiten la introducción en franquicia del equipaje de los pasajeros o del menaje de casa de los repatriados, están cumpliendo una función eminentemente social. Cuando distribuyen las mercancías secuestradas consistentes en alimentos o ropa, entre menesterosos o Instituciones de beneficencia, cumplen también una función de tipo social; cuando permiten a universidades y estudiantes el paso franco de equipo y libros, están desarrollando una actividad social.

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

a) LAS FRANQUICIAS Y EXENCIONES.

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

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

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

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

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

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

b) LAS DONACIONES.

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

"Primero.- Quedan abandonadas las que señala el artículo 32 de la Ley Aduanera. Las autoridades aduaneras notificarán al interesado que ha transcurrido el plazo de abandono y que cuenta con quince días para retirar los bienes previa la comprobación del cumplimiento de las obligaciones en materia de restricciones y de requisitos especiales, así como el pago de los créditos fiscales causados".²⁷

²⁷ Revista Aduanera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México 1995. pág. 21.

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

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

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

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

c) LAS SITUACIONES DE EMERGENCIA

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

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

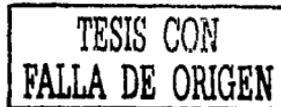
1.5.3. FUNCION FISCAL.

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

“Pagar impuestos, es una obligación que todos debemos cumplir; es la forma en la que contribuimos proporcional y equitativamente a cubrir el gusto público. Los impuestos al Comercio Exterior forman un renglón básico de la estrategia de ingresos adoptada por el Gobierno Federal, que ha hecho posible mejorar el financiamiento de los programas de gasto, que lleva a cabo el Estado”.²⁸

Nuestro Gobierno dentro de su política de saneamiento de las finanzas públicas, ha tenido que adoptar medidas duras y amargas que no podemos evadir dentro de una actitud responsable. Una de ellas ha sido el aumento de precios y tarifas de bienes y servicios que produce o presta el sector público (tarifas al Comercio Exterior, derecho de almacenaje en la aduana, gasolina, aviación, electricidad

²⁸SERRA ROJAS, Andrés. *Derecho Administrativo*. Vol. 1, 15a Edición. Editorial Porrúa. México. 1992. pág. 224.



etc.). Como sabemos, estos aumentos en ocasiones han sido fuertes; pero son consecuencia del rezago que había entre costos y precios, es por todos conocido que esta diferencia se había venido cubriendo con los subsidios, que eran un elemento fundamental de déficit y también, por qué no mencionarlo, de presión el endeudamiento público interno y externo. Los impuestos que se recaudan en la aduana, como es sabido, son destinados a fortalecer las obras del Gobierno y a generar inversión empleo y otros servicios.

1.5.4. FUNCION DE VIGILANCIA.

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

1.5.5. FUNCION DE COOPERACION.

"Es aquella que realiza la aduana en apoyo de otras dependencias oficiales dándoles intervención y prestando su colaboración para el cumplimiento de sus trabajos específicos. La función la desarrollaremos a título complementario de esta investigación. Mencionaremos las actividades que lleva a cabo la aduana con las demás dependencias del Gobierno Federal a manera de ejemplo:

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

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

- A la autoridad agropecuaria, en materia de piezas de caza, pesca, explotación forestal o plantas y animales vivos.
- A la autoridad comercial, por lo que toca a normas de calidad, información, empaques, precios, pesas y medidas.
- A la autoridad migratoria, en la atención de personas y aplicación del régimen aduanero correspondiente a sus pertenencias
- A la autoridad portuaria, para el control de las naves en su registro, tránsito, matrícula, seguridad, etc.,
- A la autoridad educativa y cultural.- Impidiendo la exportación de tesoros artísticos, monumentos arqueológicos y documentos históricos e interceptando la importación de objetos obscenos y toda clase de productos atentatorios contra la moral y las buenas costumbres o que dañan la cultura nacional.
- A la autoridad postal (Servicio Postal Mexicano), efectuando el despacho de todas las mercancías enviadas mediante el servicio de correos.
- A la autoridad militar, cerrando el paso a cierto tipo de armas y explosivos no autorizados por ella, así como en la vigilancia de costas y fronteras.
- A la autoridad judicial, en la investigación de aquellos delitos cometidos por inobservancia de las leyes que rigen las actividades mencionadas y en la determinación y procesos de los culpables. Se establece en la ley que todas las autoridades de policía, militares y administrativas colaboren en el mejor desenvolvimiento de las funciones que lleve a cabo la autoridad aduanal".

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPÍTULO 2.

ESTRUCTURA Y MARCO JURÍDICO DEL SISTEMA ADUANERO.

2. ESTRUCTURA Y MARCO JURÍDICO DEL SISTEMA ADUANERO.

A través del presente Capítulo trataremos de señalar brevemente a la luz de la nueva legislación aduanera, principalmente las atribuciones o facultades de las dependencias de la Administración Pública Federal y unidades administrativas que conforman el Sistema Aduanero en nuestro país, así como la nueva organización de las más importantes para efectos del presente trabajo de tesis.

Además iniciaremos en este capítulo el estudio de su marco jurídico con el objeto de establecer los lineamientos y directrices aplicables en la revisión física y documental de las mercancías que deban ser sujetas a un Primer o Segundo Reconocimiento Aduanero. El marco jurídico que regula de manera concreta al Primer y Segundo Reconocimiento Aduanero esta integrado por diversos ordenamientos de entre los cuales sobresale la ley Aduanera como disposición sustantivo de la materia y los otros tan sólo como disposiciones complementarias.

2.1. ATRIBUCIONES DEL EJECUTIVO FEDERAL.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 89 fracción XIII prevé como, atribuciones del Poder Ejecutivo Federal en materia aduanera las siguientes:

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

Asimismo la Nueva Ley Aduanera en el artículo 143 dispone: "Además de las que le confieren otras leyes, son atribuciones del Poder Ejecutivo Federal en materia aduanera:

I.- Establecer o suprimir aduanas fronterizas, interiores y de tráfico aéreo y marítimo, así como designar su ubicación y funciones;

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

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

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

IV.- Establecer o suprimir regiones fronterizas”.

2.2. ATRIBUCIONES DE LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO.

De conformidad con el artículo 31, fracción XII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público le corresponde organizar y dirigir los servicios aduanales y de inspección, así como la Unidad de Apoyo para la inspección Fiscal y Aduanera.

De igual forma la Ley Aduanera en su artículo 144 prevé: “La Secretaría tendrá, además de las conferidas por el Código Fiscal de la Federación y por otras leyes, las siguientes facultades:

I.- Señalar la circunscripción territorial de las aduanas, de las administraciones regionales de aduanas y de las secciones aduaneras.

La propia Secretaría señalará, dentro de los recintos fiscales, el lugar donde se encuentren las oficinas administrativas de la aduana y sus instalaciones complementarias y establecerá la coordinación con otras dependencias y organismos que lleven a cabo sus funciones en los aeropuertos, puertos marítimos y cruces fronterizos autorizados para el tráfico internacional, en relación a las medidas de seguridad y control que deben aplicarse en los mismos, y señalará, en su caso, las aduanas por las cuales se deberá practicar el despacho de determinado tipo de mercancías que al efecto determina la citada dependencia mediante reglas;

II.- Comprobar que la importación y exportación de mercancías, la exactitud de los datos contenidos en los pedimentos, declaraciones o manifestaciones, el pago correcto de las contribuciones y aprovechamientos y el cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias, se realicen conforme a lo establecido en esta ley;

III.- Requerir de los contribuyentes, responsables solidarios y terceros, los documentos e informes sobre las mercancías de importación o exportación y, en su caso, sobre el uso que hayan dado a las mismas;

IV.- Recabar de los servidores públicos, fedatarios y autoridades extranjeras los datos y documentos que posean con motivo de sus funciones o actividades relacionadas con la importación, exportación o usa de mercancías;

V.- Cerciorarse que en los despachos los agentes y apoderados aduanales, cumplan los requisitos establecidos por esta Ley y por las reglas que dicte la Secretaría, respecto del equipo y medios magnéticos;

VI.- Practicar el reconocimiento aduanero de las mercancías de importación o exportación en los recintos fiscales y fiscalizados o, a petición del contribuyente, en su domicilio o en las dependencias, bodegas, instalaciones o establecimientos que señale, cuando se satisfagan los requisitos previstos en el Reglamento, así como conocer de los hechos derivados del segundo reconocimiento a que se refiere el artículo 43 de esta ley, verificar y supervisar dicho reconocimiento, así como autorizar y cancelar la autorización a los dictaminadores aduaneros y revisar los dictámenes formulados por éstos en los términos del artículo 175;

VII.- Verificar que las mercancías por cuya importación fue concedido algún estímulo fiscal, franquicia, exención o reducción de impuestos o se haya eximido del cumplimiento de una regulación o restricción no arancelaria, estén destinadas al propósito para el que se otorgó, se encuentren en los lugares señalados al efecto y sean usadas por las personas a quienes fue concedido, en los casos en que el beneficio se haya otorgado en razón de dichos requisitos o de alguno de ellos;

VIII.- Fijar los lineamientos para las operaciones de carga, descarga, manejo de mercancías de comercio exterior y para la circulación de vehículos, dentro de los recintos fiscales o fiscalizados y señalar dentro de dichos recintos las áreas restringidas para el uso de aparatos de telefonía celular o cualquier otro medio de comunicación; así como ejercer en forma exclusiva el control y vigilancia sobre la entrada y salida de mercancías y personas en los aeropuertos y puertos marítimos autorizados para el tráfico internacional y en las aduanas fronterizas;

IX.- Inspeccionar y vigilar permanentemente el manejo, transporte o tenencia de las mercancías en los recintos fiscales y fiscalizados, así como en cualquier otra parte del territorio nacional;

X.- Perseguir y practicar el embargo precautorio de las mercancías y de los medios en que se transporten en los casos a que se refiere el artículo 151 de esta Ley;

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

XI.- Verificar durante su transporte, la legal importación o tenencia de mercancías de procedencia extranjera, para lo cual podrá apoyarse en el dictamen aduanero a que se refiere el artículo 43 de esta Ley;

XII.- Corregir y determinar el valor en aduana de las mercancías declarado en el pedimento, u otro documento que para tales efectos autorice la Secretaría, utilizando el método de valoración correspondiente en los términos de la Sección Primera del Capítulo III del Título Tercero de esta ley, cuando el importador no determinó correctamente el valor en términos de la Sección mencionada, o cuando no hubiera proporcionado, previo requerimiento, los elementos que haya tomado en consideración para determinar dicho valor, o lo hubiera determinado con base en documentación o información falsa o inexacta;

XIII.- Establecer precios estimados para mercancías que se importen y retenerlas hasta que se presente la garantía a que se refiere el artículo 36, fracción 1, inciso e) de esta Ley;

XIV.- Establecer la naturaleza, características, clasificación arancelaria, origen y valor de las mercancías de importación y exportación;

XV.- Determinar las contribuciones y aprovechamientos omitidos por los contribuyentes o responsables solidarios;

XVI.- Comprobar la comisión de infracciones e imponer las sanciones que correspondan;

XVII.- Exigir el pago de las cuotas compensatorias y aplicar el procedimiento administrativo de ejecución para hacer efectivas dichas cuotas, los impuestos al comercio exterior y los derechos causados;

XVIII.- Determinar el destino de las mercancías que hayan pasado a ser propiedad del Fisco Federal, las previstas en el artículo 157 de esta Ley y mantener la custodia de las mismas en tanto procede a su entrega;

XIX.- Dictar, en caso fortuito o fuerza mayor, naufragio, o cualquiera otra causa que impida el cumplimiento de alguna de las prevenciones de esta Ley, las medidas administrativas que se requieran para subsanar la situación;

XX.- Establecer marbetes o sellos especiales para las mercancías o sus envases, destinados a la franja o región fronteriza, que determine la propia Secretaría,

siempre que hayan sido gravados con un impuesto general de importación inferior al del resto del país, así como establecer sellos con el objeto de determinar el origen de las mercancías;

XXI.- Otorgar, suspender y cancelar las patentes de los agentes aduanales, así como otorgar, suspender, cancelar y revocar las autorizaciones de los apoderados aduanales;

XXII.- Dictar las reglas correspondientes para el despacho conjunto a que se refiere la, fracción 11 del artículo 143 de esta Ley;

XXIII.- Expedir, previa opinión de la Secretaría de Economía, reglas para la aplicación de las disposiciones en materia aduanera de los tratados o acuerdos internacionales de los que México sea parte;

XXIV.- Cancelar las garantías a que se refiere el artículo 36. fracción 1, inciso e) y las demás que se constituyan en los términos de esta ley;

XXV.- Las que le sean conferidas en tratados o acuerdos internacionales de los que México sea parte;

XXVI.- Dar a conocer la información contenida en los pedimentos de importación que establezca la Secretaría mediante reglas;

XXVII.- Establecer, para efectos de la información que deben manifestar los importadores o exportadores en el pedimento que corresponda, unidades de medida diferentes a las señaladas en las leyes de los impuestos generales de importación y exportación;

XXVIII.- Suspender la libre circulación de las mercancías de procedencia extranjera dentro del recinto fiscal, una vez activado el mecanismo de selección automatizado, previa resolución que emita la autoridad administrativa o judicial competente en materia de propiedad intelectual, y ponerla de inmediato a su disposición en el lugar que las citadas autoridades señalen;

XXIX.- Microfilmear, grabar en discos ópticos o en cualquier otro medio que autorice la propia Secretaría mediante reglas, los documentos que se hayan proporcionado a la misma en cumplimiento de las disposiciones de esta ley; y

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

XXX.- las demás que sean necesarias para hacer efectiva las facultades a que este precepto se refiere”.

2.2.1. ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO.

En virtud del cambio organizacional de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, derivado de la desconcentración de funciones a cargo de la Subsecretaría de Ingresos que por ley pasaron a un órgano desconcentrado denominado Servicio de Administración Tributaria (SAT) a partir del 1 de julio de 1997.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público en cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 19 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y sexto fracción XXXIII de su Reglamento Interior, el 6 de enero de 1999 actualizó su Manual de Organización General, con el propósito fundamental de conformar una fuente actualizada de referencia y consulta que oriente a los servidores públicos de la propia Secretaría, de otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y a los particulares, respecto de su organización y funcionamiento, así como contribuir a que el ejercicio de las atribuciones de la Secretaría se realicen de manera más ágil, eficiente y honesta, mediante la delimitación precisa de responsabilidades, ámbitos de competencia y relaciones de coordinación entre las distintas unidades administrativas que la integran.

Bajo este contexto, la estructura orgánica actual de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se deriva directamente de su Manual de Organización General, reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 6 de enero de 1999. (ANEXO I.)

2.2.2. SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA.

El antiguo y complejo sistema de administración tributaria en México ocasionó que no se recaudaría ni el 50% de los impuestos federales, por lo que para lograr una mayor eficacia en la captación impositiva, se propuso la necesidad de llevar a cabo la separación de la administración tributaria de la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público, toda vez que esta política ha dado buenos resultados en los Estados Unidos de Norteamérica y particularmente en los países que integran la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE).

A raíz de lo anterior, en diciembre de 1995, salió publicada en el Diario Oficial de la Federación una nueva ley para regular el Servicio de Administración Tributaria, cuyo objetivo primordial es despolitizar las acciones vinculadas con la recaudación de los impuestos y profesionalizar el manejo de los mismos, mejorando por ende el poder recaudatorio del Estado.

Para alcanzar dichos fines, el Fondo Monetario Internacional propuso a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, suministrarle asesoría técnica para la constitución del Sistema de Administración Tributaria durante el primer semestre de 1997, buscando promover en forma sostenida y permanente el cumplimiento de las obligaciones fiscales, aumentar la productividad laboral en todos sus niveles y capacitar a todos sus miembros.

Durante este proceso, la Secretaría conjuntamente con el Fondo Monetario Internacional evaluaron las propuestas presentadas por el Instituto Tecnológico Autónomo de México para la mejor configuración del citado Sistema de Administración Tributaria, organismo que operó en forma piloto a partir de 1997 y formalmente a partir de julio del mismo año.

Con el objeto de promover la entrada en vigor de la citada Ley del Servicio de Administración Tributaria y del inicio de sus actividades, el Diario Oficial de la Federación publicó el 30 de junio de 1997, dos importantes documentos expedidos por el Ejecutivo Federal: el Decreto que reforma el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria; con el fin de conservar las mismas unidades administrativas de la Subsecretaría de Ingresos, pero adscritas al Servicio de Administración Tributaria.

En la primera de estas publicaciones, desapareció la Subsecretaría de Ingresos conjuntamente con las Administraciones Generales - incluidas las Especiales - de Recaudación, Auditoría Fiscal Federal, Jurídica de Ingresos y de Aduanas, así como las Administraciones Locales respectivas, incorporándose como unidades administrativas del nuevo Servicio de Administración Tributaria con las mismas atribuciones.

En el Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria se señalan las unidades administrativas que integran este nuevo organismo y sus atribuciones.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Los aspectos a destacar en estos dos documentos radican en la supresión temporal de la Subsecretaría de Ingresos y sus unidades administrativas adscritas a la estructura orgánica de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y su transferencia íntegra al nuevo Servicio de Administración Tributaria, siendo oportuno destacar en ello que:

-Se mantienen las mismas unidades administrativas de la Subsecretaría de Ingresos, pero adscritas al Servicio de Administración Tributaria, por lo que su creación no modifica la relación del Fisco con el contribuyente, y

-La ubicación física de las oficinas del Servicio de Administración Tributaria es la misma que a la fecha corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y sus diferentes administraciones.

Así, el 1 de julio de 1997 entró en vigor la Ley del Servicio de Administración Tributaria, publicada como ya hemos mencionado previamente en el Diario Oficial de la Federación el 15 de diciembre de 1995. Este nuevo ordenamiento tiene la finalidad de calificar la naturaleza, objeto y atribuciones del Servicio de Administración Tributaria, que realiza las funciones sobre determinación, liquidación y recaudación de contribuciones que corresponden anteriormente a la Subsecretaría de Ingresos; cabe destacar de dicho ordenamiento los puntos más importantes a saber:

NATURALEZA: El Servicio de Administración Tributaria es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, es decir que tiene autonomía técnica y financiera, con carácter de autoridad fiscal y con atribuciones y facultades ejecutivas(Art.1).

OBJETIVO: Determinar, liquidar y recaudar impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos, aprovechamientos federales y sus accesorios para el financiamiento del gasto público, debiendo observar y asegurar la aplicación correcta, eficaz, equitativa y oportuna tanto de la legislación fiscal como de la aduanera. (Art. 2)

DOMICILIO: Es en la Ciudad de México donde se ubican sus oficinas centrales, contando asimismo con oficinas en todas las entidades federativas y plazas más importantes, así como en el extranjero. (Art. 4)

ATRIBUCIONES GENERALES: Estas están previstas en el Artículo 7 de la siguiente manera: "El Servicio de Administración Tributaria tendrá las atribuciones siguientes:

I. Recaudar los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos, aprovechamientos federales y sus accesorios de acuerdo a la legislación aplicable;

II. Dirigir los servicios aduanales y de inspección, así como la Unidad de Apoyo para la inspección Fiscal y Aduanera;

III. Representar el interés de la Federación en controversias fiscales;

IV. Determinar, liquidar y recaudar las contribuciones, aprovechamientos federales y sus accesorios cuando, conforme a los tratados internacionales de los que México sea parte, estas atribuciones deban ser ejercidas por las autoridades fiscales y aduaneras del orden federal;

V. Ejercer aquéllas que, en materia de coordinación fiscal, correspondan a la administración tributaria;

VI. Solicitar y proporcionar a otras instancias e instituciones públicas, nacionales o del extranjero, el acceso a la información necesaria para evitar la evasión o elusión fiscales, de conformidad con las leyes y tratados internacionales en materia fiscal y aduanera;

VII. Vigilar y asegurar el debido cumplimiento de las disposiciones fiscales y aduaneras y, en su caso, ejercer las facultades de comprobación previstas en dichas disposiciones;

VIII. Participar en la negociación de los tratados internacionales que lleve a cabo el Ejecutivo Federal en las materias fiscal y aduanera, así como celebrar acuerdos interinstitucionales en el ámbito de su competencia;

IX. Proporcionar, bajo el principio de reciprocidad, la asistencia que le soliciten instancias supervisoras y reguladores de otros países con las cuales se tengan firmados acuerdos o formen parte de convenciones internacionales de las que México sea parte, para lo cual, en ejercicio de sus facultades de vigilancia, podrá recabar respecto de los contribuyentes información y documentación que sea objeto de la solicitud;

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

X. Fungir como órgano de consulta del Gobierno Federal en las materias fiscal y aduanera;

XI. Localizar y listar a los contribuyentes con el objeto de ampliar y mantener actualizado el registro respectivo;

XII. Emitir las disposiciones de carácter general necesarias para el ejercicio eficaz de sus facultades, así como para la aplicación de las leyes, tratados y disposiciones que con base en ellas se expidan, y

XIII. Las demás que sean necesarias para llevar a cabo las previstas en esta Ley, su reglamento interior y demás disposiciones jurídicas aplicables.”

La organización estructural del Servicio de Administración Tributaria, la tomamos de su Reglamento Interior, reformado mediante Decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación de fechas 10 de junio de 1998 y 3 de diciembre de 1999. (ANEXO II.)

2.2.3.- ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DE ADUANAS.

Cabe señalar que desde 1990 esta unidad administrativa se denominó Dirección General de Aduanas y con el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público vigente a partir de febrero de 1993 cambio su denominación por la actual.

Dada la importancia que tiene la Administración General de Aduanas para ésta investigación, consideramos pertinente en primer término transcribir sus atribuciones y finalizar con su organigrama.

Bajo este orden de ideas el Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria publicado el pasado 3 de diciembre de 1999 dispone en su artículo 17 “Compete a la Administración General de Aduanas:

I. - Establecer la política y los programas que deben seguir las unidades administrativas que le sean adscritas y las Aduanas, tanto en normas de operación, como en la aplicación de las disposiciones fiscales y aduaneras;

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

II.- Participar con las unidades administrativas competentes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el estudio y elaboración de propuestas de políticas y programas relativos al desarrollo de la franja y región fronteriza del país, al fomento de las industrias de exportación, regímenes temporales de importación o exportación y de depósito fiscal para someterse al proceso de ensamble y fabricación de vehículos efectuado por la industria automotriz terminal; intervenir en el estudio y formulación de los proyectos de aranceles, cuotas compensatorias y demás medidas de regulación y restricción al comercio exterior en los que las unidades administrativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público participen con otras autoridades competentes; y emitir opinión sobre los precios estimados que ésta fije, respecto de las mercancías de comercio exterior que sean objeto de subvaluación o sobre valoración;

III.- Representar al Servicio de Administración Tributaria en los foros, eventos, reuniones nacionales o internacionales y organismos internacionales en materia aduanera y dar cumplimiento a los acuerdos y convenios que se celebren en los asuntos de su competencia; participar conjuntamente con las unidades administrativas competentes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el ámbito. De su competencia, en las negociaciones de convenios aduaneros y tratados internacionales en materia comercial en las que se discutan temas aduaneros;

IV.- Proponer el establecimiento o supresión de aduanas, garitas, secciones aduaneras y puntos de revisión, y autorizar el programa de mejoramiento de las instalaciones aduaneras;

V.- Emitir los acuerdos de expedición de patente de agente aduanal y de autorización de apoderado aduanal, de mandatario de agente aduanas, de dictaminador de segundo reconocimiento y de apoderado de almacén para los almacenes generales de depósito o para la industria terminal automotriz, únicamente para las extracciones de mercancías en depósito fiscal, autorizar el registro de agentes y apoderados aduanales y comprobar el cumplimiento de sus obligaciones; determinar la lesión al interés fiscal, inclusive por la inexactitud de la clasificación arancelaria o de algún dato declarado en el pedimento, en la factura o en la declaración del valor en aduana o comercial, o la omisión del permiso de autoridad competente, cuando constituyan causal de suspensión o cancelación de patente de agente aduanal o de autorización de apoderado aduanal, mandatario de agente aduanal, dictaminador de segundo reconocimiento y de apoderado de almacén para los almacenes generales de depósito o para la industria terminal automotriz; Informar a la unidad administrativa competente de

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

las irregularidades que descubra y que pudieren constituir causas de cancelación de patente de agente aduanas o de autorización de apoderado aduanal, así como de suspensión o de extinción del derecho de ejercer la patente de agente aduanal; efectuar las notificaciones que sobre dichos procedimientos le remita la unidad administrativa competente; y tramitar y resolver otros asuntos concernientes a los citados agentes y apoderados aduanales;

VI.- Normar los procedimientos para obtener patente de agente aduanal o autorización de apoderado aduanal, de dictaminador aduanero o de mandatario de agente aduanal y participar en la formulación de los programas temáticos de los exámenes correspondientes;

VII.- Integrar la información estadística sobre el comercio exterior;

VIII.- Planear, organizar, establecer, dirigir y controlar estrategias que permitan crear e instrumentar mecanismos y sistemas para prevenir y combatir conductas ilícitas en materia de comercio exterior, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables; participar en la prevención de ilícitos fiscales y aduaneros en las aduanas, recintos fiscales y fiscalizados, secciones aduaneras, garitas y puntos de revisión aduaneros y en los aeropuertos, puertos marítimos y terminales ferroviarias o de auto transporte de carga o de pasajeros, autorizados para el tráfico internacional; y realizar los actos de prevención de ilícitos fiscales y aduaneros que se requieran en apoyo a las autoridades fiscales, en la ejecución de sus facultades de inspección, supervisión, control y vigilancia, a través de sus inspectores;

IX.- Recibir y requerir de los particulares, responsables solidarios y terceros con ellos relacionados, exhiban y proporcionen la contabilidad, los avisos, declaraciones, pedimentos, manifestaciones y demás datos, documentos e informes que, conforme a las disposiciones legales aplicables deben presentarse; recabar de los servidores públicos y de los fedatarios, los informes y datos que tengan con motivo de sus funciones, para proceder a su revisión a fin de verificar el cumplimiento de las disposiciones legales en materia aduanera; mantener comunicación con las autoridades aduaneras de otros países para obtener y proporcionar la información y documentación en relación con los asuntos aduaneros internacionales;

X.- Ejercer las facultades de las autoridades aduaneras en materia de abandono de mercancías y declarar, en su caso, que han pasado a propiedad del fisco federal, en coordinación con las autoridades competentes previstas en la

legislación aduanera, así como en las disposiciones reglamentadas aplicables, poniendo a disposición de la unidad Administrativa competente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público las mercancías que haya pasado a propiedad del fisco federal;

XI.- Ordenar y practicar la verificación de mercancías de comercio exterior en transporte, la verificación en tránsito de vehículos de procedencia extranjera: la vigilancia y custodia de los recintos fiscales y de los demás bienes y valores depositados en ellos; llevar a cabo otros actos de vigilancia para cerciorarse del cumplimiento de las disposiciones legales que regulan y gravan la entrada al territorio nacional y la salida del mismo de mercancías y medios de transporte, el despacho aduanero y los hechos y actos que deriven de éste o de dicha entrada o salida;

XII.- Ordenar y realizar la inspección y vigilancia permanente en el manejo, transporte o tenencia de las mercancías en los recintos fiscales y fiscalizados, así como en cualquier otra parte del territorio nacional;

XIII.- Ordenar y practicar la retención, persecución o embargo precautorio de las mercancías de comercio exterior, incluidos los vehículos, o de sus medios de transporte. Cuando legalmente proceda, notificar el embargo precautorio de aquellas mercancías respecto de las cuales no se acredite su legal internación al país; remitir en los plazos señalados en la legislación aduanera las actas a la Administración local de Auditoría Fiscal dentro de cuya circunscripción territorial se encuentre el lugar de los hechos; poner a disposición de la Aduana que corresponda las mercancías embargadas para que realice su control y custodia, y a su vez, se ponga a disposición de la unidad administrativa competente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en los términos de la legislación aduanera. Sustanciar y resolver el procedimiento relacionado con la determinación provisional a que se refiere la ley Aduanera, llevarla a cabo, así como notificarla;

XIV.- Ordenar y practicar el embargo precautorio para asegurar el interés fiscal cuando a su juicio, hubiere peligro de que el obligado se ausente o se realice la enajenación u ocultamiento de bienes o cualquier maniobra tendiente a evadir el cumplimiento de las obligaciones fiscales, así como levantarlo cuando proceda;

XV.- Proporcionar los elementos obtenidos en el ejercicio de sus facultades a las autoridades competentes para determinar créditos fiscales y para imponer sanciones por infracción a las disposiciones aduaneras, cuando no esté facultada

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

para imponer la sanción correspondiente, aportándoles los datos y elementos necesarios para que dichas autoridades ejerzan sus facultades;

XVI.- Determinar los impuestos al comercio exterior, derechos por servicios aduaneros aprovechamientos, aplicar las cuotas compensatorias y determinar en cantidad líquida el monto correspondiente, a cargo de contribuyentes, responsables solidarios y demás obligados, así como determinar las otras contribuciones que se causen por la entrada al territorio nacional o la salida del mismo de mercancías y medios de transporte, cuando ello sea necesario o consecuencia del ejercicio de las facultades a que se refiere este precepto;

XVII.- Dictar, en caso fortuito, fuerza mayor, naufragio o cualquiera otra causa que impida el cumplimiento de algunas de las prevenciones legales en la materia de su competencia, las medidas administrativas que se requieren para subsanar la situación;

XVIII.- Intervenir en la recuperación en el extranjero de vehículos y aeronaves nacionales o nacionalizadas objeto de roba o de disposición ilícita y, en los términos de las leyes del país y de los convenios internacionales celebrados en esta materia, expedir Las constancias que sean necesarias y proporcionar la documentación e informes de que disponga, que sean requeridos por las autoridades consulares mexicanos que formulen la solicitud respectiva; aplicar la legislación aduanera y los convenios internacionales para la devolución de los vehículos o aeronaves extranjeros materia de robo o de disposición ilícita, mediante la realización de los actos de vigilancia y verificación en tránsito y de revisión física en los recintos fiscales respectivos; Notificar a las autoridades del país de procedencia, en los términos del convenio internacional correspondiente, la localización de los vehículos o aeronaves robadas u objeto de disposición ilícita, así como devolverlo cuando proceda;

XIX.- Dictaminar mediante el análisis de carácter científico y técnico, las características, naturaleza, usos, origen y funciones de las mercancías de comercio exterior, efectuar ensayos con relación a minerales, metales y compuestos metálicos sujetos al pago de contribuciones o aprovechamientos, practicar el examen pericial de otros productos y materias primas, desempeñar, en su caso, las funciones de Oficina de Ensayo, así como proporcionar servicios de asistencia técnica en materia de muestreo. De análisis y de ingeniero a las dependencias oficiales, conforme a los convenios autorizados y a los particulares, mediante el pago de derechos correspondiente;

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

XX.- Normar la operación de las áreas de servicios aduanales, respecto a la entrada al territorio nacional y la salida del mismo, de mercancías y medios de transporte; El despacho aduanero y los hechos y actos que deriven de éste o de dicha entrada o salida, así como la vigilancia del cumplimiento de las obligaciones respectivas, inclusive las establecidas por las disposiciones sobre recaudación, cobro coactivo, imposición de sanciones, contabilidad de ingresos y movimiento de fondos;

XXI.- Coordinarse para el mejor desempeño de sus facultades con las demás unidades administrativas del Servicio de Administración Tributaria, y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y con las autoridades de las entidades federativas y municipios, de conformidad con la legislación aduanera y disposiciones reglamentarias aplicables, y, en relación con las medidas de seguridad y control que deben aplicarse en aeropuertos, puertos marítimos, terminales ferroviarias o de autotransporte de carga y pasajeros y cruces fronterizos autorizados para el tráfico internacional, establecer la coordinación con las dependencias y organismos que lleven a cabo sus funciones en los mismos;

XXII.- Ordenar y practicar visitas domiciliarias, actos de vigilancia, inspecciones y los demás actos que establezcan las disposiciones fiscales y aduaneras, para comprobar el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes, responsables solidarios y demás obligados en materia de impuestos al comercio exterior, de las reglas de origen contenidas en los tratados internacionales y las otras contribuciones y aprovechamientos que se causen por la entrada al territorio nacional o salida del mismo de mercancías y medios de transporte; Para verificar tanto la existencia de los documentos que acrediten la legal estancia y tenencia de las mercancías de comercio exterior, el cumplimiento de las obligaciones en materia de regulaciones y restricciones no arancelarias; ordenar y practicar la verificación de aeronaves y embarcaciones para comprobar su legal estancia en el país; imponer multas por el incumplimiento o cumplimiento extemporáneo a los requerimientos que formule en los términos de esta fracción;

XXIII.- Revisar los pedimentos y demás documentos presentados por los contribuyentes para importar o exportar mercancías y determinar las contribuciones, aprovechamientos e imponer sanciones y, en su caso, aplicar las cuotas compensatorias y determinar en cantidad líquida el monto correspondiente, de que tengan conocimiento con motivo de la revisión practicada en los términos de esta fracción;

XXIV.- Realizar las campañas de difusión en materia aduanera; Proponer los medios de comunicación en que se realicen, y dirigir y evaluar las actividades, de información y de orientación de las Aduanas;

XXV.- Autorizar el empleo de tuberías, ductos, cables u otros medios susceptibles de conducir mercancías de importación y exportación; el despacho de mercancías de importación en el domicilio de los interesados, así como revocar dichas autorizaciones;

XXVI.- Señalar dentro de los recintos fiscales la ubicación de las oficinas administrativas y sus instalaciones complementarias, las zonas restringidas y las zonas de circulación de vehículos, así como autorizar las personas y los objetos que puedan permanecer dentro de dichos recintos;

XXVII.- Fijar los lineamientos para las operaciones de carga, descarga, manejo de mercancías de comercio exterior, y para la circulación de vehículos dentro de los recintos fiscales y fiscalizados, y señalar dentro de ellos las áreas restringidas para el uso de telefonía celular u otros medios de comunicación; ejercer el control, vigilancia sobre la entrada y salida de mercancías y personas en los aeropuertos, puertos marítimos y terminales ferroviarias o de autotransporte de carga y pasajeros autorizados para el tráfico internacional y en forma exclusiva en las aduanas, recintos fiscales y fiscalizados, secciones aduaneras, garitas y puntos de revisión aduaneros;

XXVIII.- Normar el procedimiento de inscripción en el Registro del Despacho de Mercancías de las Empresas;

XXIX.- Participar en el diseño y aprobación de las formas oficiales de avisos, pedimentos, declaraciones, manifestaciones y demás documentos requeridos por las disposiciones fiscales en materia aduanera; En la integración y actualización de los archivos que se utilicen para el procesamiento electrónico de datos y verificar la integridad de la información contenida en los mismos;

XXX.- Autorizar y, en su caso, cancelar el establecimiento de depósitos fiscales para la exposición y venta de mercancías extranjeras y nacionales libres de impuestos; temporalmente para locales destinados a exposiciones internacionales de mercancías; y para someterse al proceso de ensambles y fabricación de vehículos a empresas de la industria automotriz terminal;

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

XXXI.- Habilitar recintos fiscalizados y autorizar para que dentro de los mismos, las mercancías en ellos almacenadas puedan ser objeto de elaboración, transformación o reparación para su posterior retorno al extranjero o exportación; otorgar autorización o concesión para prestar servicios de manejo, maniobras de carga y descarga, almacenaje y custodia de mercancías de comercio exterior, así como suspender, cancelar o revocar dicha autorización o concesión; habilitar almacenes como recintos fiscales para uso de la autoridad aduanera;

XXXII.- Autorizar que la entrada o salida de mercancías de territorio nacional, las maniobras de carga, descarga, trasbordo y almacenamiento de las mismas, el embarque o desembarque de pasajeros y la revisión de sus equipajes, así como los demás del despacho, sean prestados por el personal aduanero en lugar distinto del autorizado o en día u hora inhábil;

XXXIII.- Autorizar que la obligación de retomo de exportaciones temporales se cumpla con la introducción al país de mercancías que no fueron las que se exportaron temporalmente, siempre que se cumpla con los requisitos legales; la importación temporal de vehículos; la explotación comercial de embarcaciones; y la toma de muestras de mercancía en depósito ante la aduana;

XXXIV.- Determinar conforme a la Ley Aduanera, el valor en aduana de las mercancías y, en su caso, el valor comercial de las mismas; ·

XXXV.- Mantener la consulta permanente con los organismos y asociaciones representativos de los contribuyentes sobre cuestiones relevantes en materia aduanera que requieran ser simplificadas y facilitar el cumplimiento de sus obligaciones; así como analizar las propuestas hechas por los citados organismos y asociaciones que tengan por objeto dar claridad y sencillez a la aplicación de los procedimientos administrativos en materia aduanera;

XXXVI.- Dar a conocer la información no fiscal contenida en los pedimentos de importación que mediante reglas de carácter general establezcan las autoridades competentes;

XXXVII.- Señalar en los desarrollos portuarios, los lugares autorizados para la entrada y salida de mercancías extranjeras o nacionales, y aprobar el programa maestro de desarrollo portuario que deberá señalar las instalaciones para la función del despacho aduanero de las mercancías en el programa maestro de desarrollo portuario de la Administración Portuaria Integral b, en su caso, en los

documentos donde se especifiquen las construcciones de las terminales ferroviarias de pasajeros o de carga, así como de aeropuertos internacionales;

XXXVIII.- Autorizar a las empresas certificadoras de peso o volumen para efectos de importaciones de mercancías a granel en aduanas de tráfico marítimo y exportaciones, así como revocar dichas autorizaciones;

XXXIX.- Autorizar el registro para la toma de muestras de mercancías estériles, radiactivas, peligrosas o para las que se requieran de instalaciones o equipos especiales para la toma de las mismas; así como suspender o cancelar la inscripción en dicho registro;

XL.- Normar el procedimiento para la Inscripción de las empresas transportistas que trasladan mercancías bajo el régimen aduanera de tránsito;

XLI.- Retener las mercancías de procedencia extranjera objeto de una resolución de suspensión de libre circulación emitida por la autoridad competente en materia de propiedad intelectual y ponerlas a disposición de dichas autoridades,

XLII.- Practicar el reconocimiento aduanero de las mercancías de comercio exterior en los recintos fiscales y fiscalizados o, a petición del contribuyente, en su domicilio, en las dependencias, bodegas, instalaciones o establecimientos que señale, cuando se satisfagan los requisitos correspondientes, así como conocer los hechos derivados del segundo reconocimiento a que se refiere la Ley Aduanera, verificar y supervisar dicho reconocimiento, así como revisar los dictámenes formulados por los dictaminadores aduaneros;

XLIII.- Notificar los actos relacionados con el ejercicio de sus facultades de comprobación y las resoluciones definitivas que emita en las que no se determinen créditos fiscales a cargo de los contribuyentes, así como habilitar a los funcionarios para realizar dichas notificaciones;

XLIV.- Sustanciar y resolver el procedimiento relacionado con la determinación de contribuciones omitidas en los casos en que no proceda el embargo precautorio de las mercancías;

XLV.- Proponer la asignación de recursos para las obras de mejoramiento de infraestructura y desarrollo tecnológico de las Aduanas;



XLVI.- Normar y establecer la política y los programas para la inscripción, suspensión y cancelación de los registros en los padrones de importadores, de exportadores sectorial y de importadores de los sectores específicos;

XLVII.- Evaluar y, en su caso, aceptar las garantías que se otorguen respecto de impuestos al comercio exterior, derechos por servicios aduaneros, accesorios, aprovechamientos y demás contribuciones que se causen con motivo de la entrada al territorio nacional o la salida del mismo de mercancías y medios de transporte, debiendo remitir la garantía a la Administración Local de Recaudación en cuya circunscripción territorial se encuentre el domicilio del contribuyente;

XLVIII.- Establecer la naturaleza, estado, origen, y demás características de las mercancías de comercio exterior, así como determinar su clasificación arancelaria y solicitar el dictamen que se requiera al agente o apoderado aduanal, al dictaminador aduanero o a cualquier otro perito para ejercer las facultades a que se refiere esta fracción;

XLIX.- Retener las mercancías cuando no se presente la garantía correspondiente, en los casos en que el valor declarado sea inferior al precio estimado en términos de la ley Aduanera;

L.- Instrumentar la política de integridad, responsabilidad, ética y conducta del personal de la Administración General de Aduanas;

LI.- Establecer la viabilidad de incorporación de nuevos sectores industriales, al programa de control aduanero y de fiscalización por sectores, la creación de nuevos padrones, aduanas exclusivas para determinadas mercancías, fracciones arancelarias y datos que permitan la identificación individual de las mercancías;

LII.- Analizar, detectar y dar seguimiento. En coordinación con las demás autoridades competentes, respecto de las operaciones específicas de comercio exterior, en que se presuma la comisión de cualquier ilícito en cuanto al valor, origen, clasificación arancelaria de mercancías, evasión en el pago de contribuciones, cuotas compensatorias u otros aprovechamientos y derechos, incumplimiento de regulaciones y restricciones no arancelarias e infracciones administrativas, para la debida aplicación del programa de control aduanero y de fiscalización; así como investigar y dar seguimiento a las denuncias presentadas dentro del ámbito de su competencia,

LIII.- Vigilar la destrucción o donación de mercancías incluyendo las importadas temporalmente y los bienes de activo fijo, cuando se autorice previamente por la autoridad correspondiente, y

LIV.- Modificar o revocar aquellas resoluciones de carácter individual no favorables a un particular conforme al Artículo 36 del Código Fiscal de la Federación.

La Administración General de Aduanas, estará a cargo de un Administrador General, auxiliado en el ejercicio de sus facultades, por los siguientes servidores públicos:

Administrador Central de Regulación del Despacho Aduanero

Administrador Central de Laboratorio y Servicios Científicos

Administrador Central de Investigación Aduanera

Administrador Central de Contabilidad y Glosa

Administrador Central de Planeación Aduanera

Administrador Central de Informática

Administrador Central de Visitaduría

Administrador Central de Seguimiento y Evaluación Aduanera

Administrador Central de la Unidad de Apoyo para la Inspección Fiscal y Aduanera

Así como por el personal que se requiera para satisfacer las necesidades del servicio.

La estructura orgánica de la Administración General de Aduanas se deriva del propio Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria en su artículo 17. (ANEXO III.)

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

2.3. LEY ADUANERA.

La modernización del Sistema Aduanero del país que se realizó durante los años anteriores puede ser catalogada como una de las más importantes de este siglo, ya que se logró la transición entre una aduana que cobraba y revisaba todas las mercancías, hacia otra que únicamente vigila el 10% de las importaciones y el 1% de las exportaciones.

Lo esencial de este modelo es la evolución de las aduanas, que de un control e inspección física de los bienes paso a una auditoria documental, facilitando con ello el comercio exterior mientras se protege la fuente de recaudación y la seguridad a través de la creación del Segundo Reconocimiento Aduanero en 1993, el cual se introdujo rápidamente como fuerte estímulo con el fin de mejorar el desempeño en las aduanas, lo cual a la fecha parece haber tenido el resultado esperado al haberse de hecho mejorado el desempeño del Primer Reconocimiento a cargo de los Verificadores Aduanales.

Logrando asimismo disminuir en gran medida la corrupción en las aduanas, como resultado de la cancelación de opciones para que los empleados pidan dinero, derivada de la automatización electrónica de todo el proceso en el Despacho Aduanero.

Bajo el mismo orden de ideas, encontramos que los objetivos generales que persigue la citada modernización del Sistema Aduanero Mexicano se concentran en cinco grandes rubros:

Seguridad jurídica, se pretende evitar la dispersión de la normatividad aduanera en diversos ordenamientos jurídicos.

Simplificación, se persigue eliminar tratamientos y requisitos innecesarios u obsoletos, que inhiban las operaciones de comercio exterior.

Preparación de la inversión y de las exportaciones, se desea consolidar a las aduanas como un instrumento facilitador de las exportaciones y de las importaciones de insumos y bienes de capital.

Reducción de la evasión fiscal, se pretende establecer las obligaciones, responsabilidades y sanciones de los diferentes operadores del comercio exterior.

Cumplimiento de compromisos internacionales, se quiere establecer total consistencia de la Ley Aduanera con tratados y convenios internacionales suscritos por nuestro país.

La Nueva Ley Aduanera vigente a partir del 1 de abril de 1996, tiene como propósito establecer un marco Normativo más transparente para estimular las exportaciones, nacionales y brindar mayor protección contra las prácticas ilícitas en él comercio, internacional, amén de establecer nuevos mecanismos para la información y seguridad jurídica de los contribuyentes.

Publicada como ya hemos visto el 15 de diciembre de 1995 y reformada por segunda ocasión mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de diciembre de 1998, la Ley Aduanera constituye el instrumento jurídico más reciente mediante el cual el Ejecutivo Federal regula la entrada y salida (importación y exportación) de mercancías del territorio nacional, aplicando las tarifas de los impuestos generales de importación y exportación, y las demás leyes y ordenamientos aplicables.

De las modificaciones a la Ley Aduanera, señaladas con antelación cabe destacar principalmente por su importancia para esta investigación la adición de la fracción VIII al artículo 2, así como la adición de un último párrafo al artículo 43.

La fracción VIII adicionada al artículo 2 de la Ley en estudio sustituye la figura del mecanismo de selección aleatoria como medio para determinar la práctica del reconocimiento aduanero o segundo reconocimiento, por él de mecanismo de selección automatizado.

"Artículo 2º. Para los efectos de esta ley se considera:

VIII. Mecanismo de selección automatizado, el mecanismo que determinará si las mercancías se someterán a reconocimiento aduanero o segundo reconocimiento."

Toda vez que la prestación de los Servicios de Apoyo y Control del Despacho Aduanero (Segundo Reconocimiento Aduanero) es prestada por particulares, fue necesario establecer con precisión los requisitos mínimos necesarios para obtener la autorización correspondiente por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como la determinación de las cantidades que como contraprestación pagarán las personas que realicen las operaciones aduaneras a quienes presten los

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

servicios del Segundo Reconocimiento Aduanero, lo cual está fundamentado en el artículo 16 de la ley vigente, siendo su antecedente el artículo 8-B de la Ley Aduanera abrogada.

"Artículo 16. La Secretaría podrá autorizar a los particulares para prestar los servicios de procesamiento electrónico de datos y servicios relacionados, necesarios para llevar a cabo el despacho aduanero; así como para las demás operaciones que la propia Secretaría decida autorizar, inclusive las relacionadas con otras contribuciones, ya sea que se causen con motivo de los trámites aduaneros o por cualquier otra causa. Los particulares que deseen obtener la autorización a que se refiere este artículo deberán cumplir con los siguientes requisitos:

I. Tener cinco años de experiencia, prestando los servicios que se vayan a autorizar;

II. Tener un capital social pagado de por lo menos \$1,102,866,00*, y

III. Cumplir con los requisitos de procedimiento que la Secretaría establezca en la convocatoria que para estos efectos publique en el Diario Oficial de la Federación.

La propia Secretaría podrá autorizar a los particulares a prestar otros servicios que faciliten el reconocimiento aduanero de las mercancías.

La Secretaría determinará las cantidades que como contraprestación pagarán las personas que realicen las operaciones aduaneras a quienes presten estos servicios. Este pago, incluyendo el impuesto al valor agregado trasladado con motivo de la contraprestación, se acreditará contra el monto de los derechos de trámite aduanero a que se refieren los. Artículos 49 y 50 de la ley Federal de Derechos y no podrá ser superior a los mencionados derechos, salvo en el caso de las contraprestaciones que se paguen con motivo del segundo reconocimiento. El acreditamiento a que se refiere este párrafo en ningún caso dará lugar a un saldo a favor acreditable contra otras operaciones, ni a devolución.

Los derechos y las contraprestaciones a que se refiere el párrafo anterior se enterarán conjuntamente ante las oficinas autorizadas. La Secretaría determinará mediante reglas él por ciento que del total corresponde a los derechos, a los

*Anexo 2 de la Resolución Miscelánea de Comercio Exterior para 2000. Diario Oficial de la Federación del 4 de Mayo del 2000.

particulares y el impuesto al valor agregado trasladado con motivo de la contraprestación."

Bajo este orden de ideas y de acuerdo a las reformas realizadas sobre la materia en análisis consideramos pertinente recordar que el origen de los artículos 43 y 44 de la Nueva Ley Aduanera lo marco el artículo 29 de la Ley Aduanera abrogada, mismo que establecía el procedimiento a seguir para el despacho aduanero de las mercancías a través de la selección aleatoria, a la vez que definía al Reconocimiento Aduanero y Segundo Reconocimiento.

Así pues, al analizar el contenido del artículo 43 de la Ley Aduanera en vigor pudimos observar que el mismo establece el procedimiento para la activación del mecanismo de selección automatizado durante el despacho aduanero.

Obligando en su primer párrafo únicamente a los que fueron sometidos a Reconocimiento Aduanero 'ROJOS' a activar el mecanismo de selección automatizado por segunda vez, para determinar si las mercancías deberán o no sujetarse a un Segundo Reconocimiento.

Por otra parte el mismo artículo 43 en su segundo párrafo establece que la obligación de activar por segunda ocasión el mecanismo de selección automatizado es para todos, es decir tanto para los que fueron sujetos a Reconocimiento Aduanero 'ROJOS' como para los que obtuvieron Desaduanamiento Libre 'VERDES', a fin de resolver si las mercancías deberán o no sujetarse a Reconocimiento Aduanero por parte de los Dictaminadores Aduaneros;

"Artículo 43. Elaborado el pedimento y efectuado el pago de las contribuciones y cuotas compensatorias determinadas por el interesado, se presentarán las mercancías con el pedimento ante la autoridad aduanera y se activará el mecanismo de selección automatizado que determinará si debe practicarse el reconocimiento aduanero de las mismas. En caso afirmativo, la autoridad aduanera efectuará el reconocimiento ante quien presente las mercancías en el recinto fiscal. Concluido el reconocimiento, se deberá activar nuevamente el mecanismo de selección automatizado, que determinará si las mercancías se sujetarán a un segundo reconocimiento.

En las aduanas que señale la Secretaría mediante reglas, tomando en cuenta su volumen de operaciones y cuando su infraestructura lo permita,

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

independientemente del resultado que hubiera determinado el mecanismo de selección automatizado en la primera ocasión, el interesado deberá activado por segunda ocasión a efecto de determinar si las mercancías estarán sujetas a reconocimiento aduanera por parte de los dictaminadores aduaneros, autorizados por la Secretaría. En caso negativo, se entregarán las mercancías de inmediato.

En los casos en que con motivo del reconocimiento aduanero de las mercancías se detecten irregularidades, los agentes o apoderados aduanales podrán solicitar sea practicado el segundo reconocimiento de las mercancías, excepto cuando con motivo de la activación por segunda ocasión del mecanismo de selección automatizado el reconocimiento aduanero de las mercancías hubiera sido practicado por parte de los dictaminadores aduaneros autorizados por la Secretaría.

Si no se detectan irregularidades en el reconocimiento aduanero o segundo reconocimiento que den lugar al embargo precautorio de las mercancías, se entregarán éstas de inmediato.

En el caso de que no se hubiera presentado el documento a que se refiere el artículo 36, fracción I, inciso e) de esta ley, las mercancías se entregarán una vez presentado el mismo.

El segundo reconocimiento así como el reconocimiento aduanero que derive de la activación por segunda ocasión del mecanismo de selección automatizado, se practicarán por los dictaminadores aduaneros autorizados por la Secretaría, quienes emitirán un dictamen aduanero que tendrá el alcance que establece el artículo 52 del Código Fiscal de la Federación.

Tratándose de exportación de mercancías por aduanas de tráfico marítimo, no será necesario presentar las mercancías ante el mecanismo de selección automatizado, siempre que las mercancías se encuentren dentro del recinto fiscal o fiscalizado, por lo que en caso de que el mecanismo de selección automatizado determine que deba practicarse el reconocimiento aduanero, éste deberá efectuarse en el recinto correspondiente.

En los supuestos en que no se requiera pedimento para activar el mecanismo de selección automatizado, se deberán presentar ante dicho mecanismo las mercancías con la documentación correspondiente, en los términos a que se refiere este artículo.

El reconocimiento aduanero y el segundo reconocimiento no limitan las facultades de comprobación de las autoridades aduaneras, respecto de las mercancías importadas o exportadas, no siendo aplicable en estos casos el artículo 36 del Código Fiscal de la Federación. Si las autoridades omiten al momento del despacho objetar el valor de las mercancías o los documentos o informaciones que sirvan de base para determinarlo, no se entenderá que el valor declarado ha sido aceptado o que existe resolución favorable al particular.

En los casos de mercancías destinadas a la exportación, de las importaciones y exportaciones efectuadas por pasajeros y del despacho de mercancías que se efectúe por empresas autorizadas de conformidad con los acuerdos internacionales de los que México sea parte y que para estos efectos dé a conocer la Secretaría mediante reglas, así como en las aduanas que señale la Secretaría, independientemente del tipo de régimen o de mercancía, el mecanismo de selección automatizado se activará una sola vez.”

Derivado también del antiguo precepto 29 el artículo 44 define en que consiste el Reconocimiento Aduanero y Segundo Reconocimiento a la vez que señala los datos que deben ser verificados por parte de ambos reconocimientos.

"Artículo 44. El reconocimiento aduanero y segundo reconocimiento consisten en el examen de las mercancías de importación o de exportación, así como de sus muestras. Para allegarse de elementos que ayuden a precisar la veracidad de lo declarado, respecto de los siguientes conceptos:

I. Las unidades de medida señaladas en las tarifas de las leyes de los impuestos generales de importación o exportación, así como el número de piezas, volumen y otros datos que permitan cuantificar la mercancía;

II. La descripción, naturaleza, estado, origen y demás características de las mercancías; y

III. Los datos que permitan la identificación de las mercancías, en su caso.”

Por lo que se refiere al artículo 45 debemos señalar que este, regula el procedimiento para la toma de muestras en los casos que así se requiera para la comprobación de lo declarado en la documentación presentada en cualesquiera de los reconocimientos previstos por el artículo 43 de la Ley sustantiva de la materia.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

"Artículo 45. Cuando en el reconocimiento aduanero o segundo reconocimiento se requiera efectuar la toma de muestras de mercancías estériles, radiactivas, peligrosas o cuando sean necesarias instalaciones o equipos especiales para la toma de las mismas, los importadores o exportadores las deberán tomar previamente y las entregarán al agente o apoderado aduanal quien las presentará al momento del reconocimiento aduanero o segundo reconocimiento.

En todo caso se podrán tomar las muestras al momento del reconocimiento aduanero o segundo reconocimiento en los términos que establezca el Reglamento.

Los importadores o exportadores que estén inscritos en el registro para la toma de muestras de mercancías estériles, radiactivas. Peligrosas. O para las que se requiera de instalaciones o equipos especiales para la toma de las mismas, no estarán obligados a presentar las muestras a que se refiere el párrafo anterior.

Las autoridades aduaneras podrán suspender hasta por seis meses la inscripción en el registro a que se refiere este artículo, cuando en el ejercicio de sus facultades de comprobación detecten irregularidades entre lo declarado y la mercancía efectivamente importada o exportada. Asimismo, dichas autoridades podrán cancelar la citada inscripción, cuando el importador o exportador hubiera sido suspendido en tres ocasiones o cuando las autoridades competentes detecten cualquier maniobra tendiente a eludir el cumplimiento de las obligaciones fiscales. En ambos casos, se determinarán los créditos fiscales omitidos y se aplicará una multa equivalente del 8% al 10% del valor comercial de las mercancías que se hubieran importado al territorio nacional o exportado del mismo, declarándolas en los mismos términos que aquella en que se detectó alguna irregularidad en lo declarado y en lo efectivamente importado o exportado, realizadas en los seis meses anteriores o en el tiempo que lleve de operación si éste es menor, sin perjuicio de las demás sanciones que resulten aplicables.

Cuando se realice la toma de muestras, se procederá a levantar el acta de muestreo correspondiente."

Continuando con nuestro estudio el artículo 46 prevé el Acta Circunstanciada que tanto los Verificadores (Reconocimiento Aduanero) como los Dictaminadores Aduaneros (Segundo Reconocimiento Aduanero) deberán elaborar en caso de encontrar alguna irregularidad en la documentación Presentada para el despacho aduanero de las mercancías.

"Artículo 46. Cuando las autoridades aduaneras con motivo de la revisión de los documentos presentados para el despacho de las mercancías, del reconocimiento aduanero, del segundo reconocimiento o de la verificación de mercancías en transporte, tengan conocimiento de cualquier irregularidad, la misma se hará constar por escrito o en acta circunstanciada que para el efecto se levante, de conformidad con el procedimiento que corresponda, en los términos de los artículos 150 a 153 de esta ley. El acta a que se refiere este artículo tendrá el valor que establece la fracción I del artículo 46 del Código Fiscal de la Federación, y deberá contener los hechos u omisiones observados, además de asentar las irregularidades que se observen del dictamen aduanero."

El artículo 47 establece las condiciones para que los Agentes o Apoderados Aduanales, puedan consultar ante las autoridades aduaneras la clasificación arancelaria de las mercancías en que tengan duda.

"Artículo 47 los importadores, exportadores y agentes o apoderados aduanales, previa a la operación de comercio exterior que pretendan realizar, podrán formular consulta ante las autoridades aduaneras, sobre la clasificación arancelaria de las mercancías objeto de la operación de comercio exterior, cuando consideren que se pueden clasificar en más de una fracción arancelaria.

Dicha consulta podrá presentarse directamente por el interesado ante las autoridades aduaneras o por las confederaciones, cámaras o asociaciones, siempre que cumplan los requisitos establecidos en el artículo 18 del Código Fiscal de la Federación, señalen la fracción arancelaria que consideren aplicable, las razones que sustenten su apreciación y la fracción o fracciones con las que exista duda y anexas, en su caso, las muestras, catálogos y demás elementos que permitan identificar la mercancía para su correcta clasificación arancelaria.

Quienes hubieran formulado consulta en los términos del párrafo anterior, podrán realizar el despacho de las mercancías materia de la consulta, por conducto de su agente o apoderado aduanal, anexando al pedimento copia de la consulta, en la que conste su recepción por parte de las autoridades aduaneras.

Para ejercer esta opción se efectuará el pago de las contribuciones de conformidad con la fracción arancelaria cuya tasa sea la más alta de entre las que considere que se pueden clasificar, así como pagar las cuotas compensatorias y cumplir con las demás regulaciones y restricciones no arancelarias aplicables a las distintas fracciones arancelarias motivo de la consulta.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Si con motivo del reconocimiento aduanero o segundo reconocimiento, se detectan irregularidades en la clasificación arancelaria de la mercancía declarada en el pedimento, los funcionarios adscritos a la aduana no emitirán las resoluciones a que se refieren los artículos 152 y 153 de esta ley, hasta en tanto no se resuelva la consulta por las autoridades aduaneras.

Quando de la resolución que emitan las autoridades aduaneras resulten diferencias de contribuciones y cuotas compensatorias a cargo del contribuyente, éste deberá pagarlas, actualizando las contribuciones y con recargos desde la fecha en que se realizó el pago y hasta aquella en que se cubran las diferencias omitidas sin que proceda la aplicación de sanción alguna derivada por dicha omisión. Si resultan diferencias en favor del contribuyente, éste podrá rectificar el pedimento para compensarlas o solicitar su devolución.

Las personas a que se refiere el primer párrafo de este artículo, podrán presentar consulta a las autoridades aduaneras, para conocer la clasificación arancelaria de las mercancías que pretendan importar o exportar, en los términos del artículo 34 del Código Fiscal de la Federación, anexando, en su caso, las muestras, catálogos y demás elementos que permitan identificar la mercancía para su correcta clasificación arancelaria."

Por su parte el artículo 144 enumera las facultades de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, mismo que ya ha quedado debidamente transcrito en páginas anteriores de la presente investigación de tesis.

En relación a los artículos 150, 151 y 152 cabe señalar que los mismos hacen referencia el procedimiento administrativo en materia aduanera, iniciándose el citado procedimiento con el embargo precautorio de las mercancías y el levantamiento del acta correspondiente, en caso de irregularidades derivadas de la revisión de dichas mercancías durante el Reconocimiento Aduanero o Segundo Reconocimiento en los casos que proceda.

"Artículo 150. Las autoridades aduaneras levantarán el acta de inicio del procedimiento administrativo en materia aduanera, cuando con motivo del reconocimiento aduanero, del segundo reconocimiento, de la verificación de mercancías en transporte o por el ejercicio de las facultades de comprobación, embarquen precautoriamente mercancías en los términos previstos por esta ley.

En dicha acta se deberá hacer constar:

- I la identificación de la autoridad que practica la diligencia;
- II. Los hechos y circunstancias que motivan el inicio del procedimiento;
- III. La descripción, naturaleza y demás características de las mercancías; y
- IV. La toma de muestras de las mercancías, en su caso, y otros elementos probatorios necesarios para dictar la resolución correspondiente.

Deberá requerirse al interesado para que designe dos testigos y señale domicilio para oír y recibir notificaciones dentro de la circunscripción territorial de la autoridad competente para tramitar y resolver el procedimiento correspondiente, salvo que se trate de pasajeros. En cuyo caso, podrán señalar un domicilio fuera de dicha. Circunscripción, apercibiéndolo de que, de no hacerlo o de señalar uno que no le corresponda a él o a su representante, las notificaciones que fueren personales se efectuarán por estrados. Si los testigos no son designados o los designados no aceptan fungir como tales, quien practique la diligencia los designará.

Dicha acta deberá señalar que el interesado cuenta con un plazo de diez días para ofrecer las pruebas y alegatos que a su derecho convengan."

"Artículo 151. Las autoridades aduaneras procederán al embargo precautorio de las mercancías y de los medios en que se transporten, en los siguientes casos:

- I. Cuando las mercancías se introduzcan a territorio nacional por lugar no autorizado o cuando las mercancías extranjeras en tránsito internacional se desvíen de las rutas fiscales o sean transportadas en medios distintos a los autorizados tratándose de tránsito interno;
- II. Cuando se trate de mercancías de importación o exportación prohibida o sujetas a regulaciones y restricciones no arancelarias a que se refiere la fracción II del artículo 176 de esta ley y no se acredite su cumplimiento o, en su caso, se omita el pago de cuotas compensatorias,
- III. Cuando no se acredite con la documentación aduanera correspondiente, que las mercancías se sometieron a los trámites previstos en esta ley para su introducción al territorio nacional o para su internación de la franja o región

fronteriza al resto del país y cuando no se acredite su legal estancia o tenencia, o se trate de vehículos conducidos por personas no autorizadas. En el caso de pasajeros, el embargo precautorio procederá sólo respecto de las mercancías no declaradas, así como del medio de transporte, siempre que se trate de vehículo de servicio particular, o si se trata de servicio público, cuando esté destinado al uso exclusivo del pasajero o no preste el servicio normal de ruta;

IV. Cuando con motivo del reconocimiento aduanero, del segundo reconocimiento o de la verificación de mercancías en transporte, se detecte mercancía no declarada o excedente en más de un 10% del valor total declarado en la documentación aduanera que ampare las mercancías;

V. Cuando se introduzcan dentro del recinto fiscal vehículos de carga que transporten mercancías de importación sin el pedimento que corresponda para realizar el despacho de las mismas;

VI. Cuando el nombre del proveedor o importador señalado en el pedimento o en la factura sea falso o inexistente, el domicilio señalado en dichos documentos no se pueda localizar o la factura sea falsa; y

VII. Cuando el valor declarado en el pedimento sea inferior en un 50% o más al valor de transacción de mercancías idénticas o similares determinado conforme a los artículos 72 y 73 de esta Ley, salvo que se haya otorgado la garantía a que se refiere el artículo 86 fracción I de esta Ley.

En los casos a que se refieren las fracciones VI y VII se requerirá una orden emitida por el administrador general o los administradores regionales de aduanas, para que proceda el embargo precautorio durante el reconocimiento aduanero, segundo reconocimiento o verificación de mercancías en transporte.

En los casos a que se refieren las fracciones I, II, III, IV, VI y VII el medio de transporte quedará como garantía del interés fiscal, salvo que se cumpla con los requisitos y las condiciones que establezca el Reglamento.

Por lo que se refiere a las fracciones III y IV, el resto del embarque quedará como garantía del interés fiscal, salvo que se trate de maquiladoras o empresas con programas de exportación autorizados por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, en este caso, sólo se procederá al embargo de la totalidad del excedente, permitiéndose inmediatamente la salida del medio de transporte y del resto de la mercancía correctamente declarada.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Se embargarán precautoriamente los medios de transporte, sin incluir las mercancías que los mismos transporten, cuando con ellos se ocasionen daños en los recintos fiscales, con el objeto de garantizar el pago de la multa que corresponda."

"Artículo 152. En los casos en que con motivo del reconocimiento aduanero, del segundo reconocimiento, de la verificación de mercancías en transporte, de la revisión de los documentos presentados durante el despacho o del ejercicio de las facultades de comprobación, en que proceda la determinación de contribuciones omitidas, cuotas compensatorias y, en su caso, la imposición de sanciones y no sea aplicable el artículo 151 de esta ley, las autoridades aduaneras procederán a su determinación, sin necesidad de sustanciar el procedimiento establecido en el artículo 150 de esta Ley.

En este caso la autoridad aduanera dará a conocer por escrito o acta circunstanciada los hechos u omisiones que impliquen la omisión de contribuciones, cuotas compensatorias y, en su caso, la imposición de sanciones, y deberá señalarse que el interesado cuenta con un plazo de 10 días para ofrecer las pruebas y alegatos que a su derecho convengan.

Las autoridades aduaneras efectuarán la determinación en un plazo que no excederá de cuatro meses.

En los demás casos la determinación del crédito fiscal se hará por la autoridad aduanera."

Asimismo el artículo 174, hace referencia a los requisitos personales que deben reunir las personas que deseen obtener autorización por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para fungir como Dictaminador Aduanero y siendo este un tema a desarrollar más adelante, consideramos pertinente por el momento sólo hacer mención de dicho precepto.

Por su parte el artículo 176, prevé las infracciones relativas a la importación y la exportación.

"Artículo 176. Comete las infracciones relacionadas con la importación o exportación, quien introduzca al país o extraiga de él mercancías, en cualquiera de los siguientes casos:

I. Omitiendo el pago total o parcial de los impuestos al comercio exterior y, en su caso, de las cuotas compensatorias, que deban cubrirse;

II. Sin permiso de las autoridades competentes o sin la firma electrónica en el pedimento que demuestre el descargo total o parcial del permiso antes de realizar los trámites del despacho aduanero o sin cumplir cualesquiera otras regulaciones a restricciones no arancelarias emitidas conforme a la Ley de Comercio Exterior, por razones de seguridad nacional, salud pública, preservación de la flora o fauna, del medio ambiente, de sanidad fitopecuaria o los relativos a Normas Oficiales Mexicanas, compromisos internacionales, requerimientos de orden público o cualquiera otra regulación;

III. Cuando su importación o exportación esté prohibida o cuando las maquiladoras y empresas con programa autorizado por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial realicen importaciones temporales de conformidad con el artículo 108 de esta Ley, de mercancías que no se encuentren amparadas por su programa;

IV. Cuando se ejecuten actos idóneos inequívocamente dirigidos a realizar la operación, es a que se refieren las fracciones anteriores, si éstos no se consuman por causas. Ajenas a la voluntad del agente;

V. Cuando se internen mercancías extranjeras procedentes de la franja o región fronteriza al resto del territorio nacional en cualquiera de los casos anteriores;

VI. Cuando se extraigan o se pretendan extraer mercancías de recintos fiscales o fiscalizados sin que hayan sido entregadas legalmente por la autoridad o por las personas autorizadas para ello;

VII.- Cuando en la importación, expectación o retorno de mercancías el resultado del mecanismo de selección automatizado hubiera determinado reconocimiento aduanero y no se pueda llevar a cabo éste, por no encontrarse las mercancías en el lugar señalado para tal efecto;

VIII.- Cuando las mercancías extranjeras en tránsito internacional se desvíen de las rutas fiscales o sean transportadas en medios distintos a los autorizados tratándose de tránsito interno;

IX.- Cuando se introduzcan o se extraigan mercancías del territorio nacional por aduana no autorizada; y

X.- Cuando no se acredite con la documentación aduanal correspondiente la legal estancia o tenencia de las mercancías en el país o que se sometieron a los Trámites previstos en esta Ley, para su introducción al territorio nacional o para su salida del mismo. Se considera que se encuentran dentro de este supuesto, las mercancías que se presenten ante el mecanismo de selección automatizado sin pedimento, cuando éste sea exigible, o con un pedimento que no corresponda.”

De igual manera el artículo 184, establece las infracciones relacionadas con la presentación de documentos y declaraciones que para efectos del presente trabajo de tesis las relevantes son las previstas por las fracciones II y III.

“Artículo 184. Cometan las infracciones relacionadas con las obligaciones de presentar documentación y declaraciones, quienes:

II. Omitan presentar los documentos o informes requeridos por las autoridades aduaneras dentro del plazo señalado en el requerimiento o por esta ley,

III. Presenten los documentos a que se refieren las dos fracciones anteriores, con datos inexactos o falsos u omitiendo algún dato, siempre que alteren la información estadística; Continuando con nuestro análisis es de observarse que el artículo 185 en su fracción II, establece las multas aplicables a las infracciones previstas por el artículo 184 en sus fracciones II y III, mismas que ya han sido comentadas con antelación. .

“Artículo 185. Se aplicarán las siguientes multas a quienes cometan las infracciones relacionadas con las obligaciones de presentar documentación y declaraciones, previstas en el artículo 184 de esta ley:

II. Multa de \$797.00 a \$1,139.00 a la señalada en la fracción III, por cada documento”.*

Por su parte también el artículo 187 en su fracción I, determina las multas correspondientes a las infracciones relacionadas con el control, seguridad y manejo de las mercancías

“Artículo 187. Se aplicarán las siguientes sanciones a quien cometa las infracciones relacionadas con el control, seguridad y manejo de las mercancías previstas en el artículo 186 de esta Ley:

*Anexo 2 de la Resolución Miscelánea de Comercio Exterior para 2000. Diario Oficial de la Federación del 4 de Mayo del 2000

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1. Multa de \$3,853.00 a \$4,817.00, a las señaladas en las fracciones I, II, IV, V, VII y XI;

2.4. REGLAMENTO DE LA LEY ADUANERA.

Desde hace algunos años sé hacia necesaria la existencia de un nuevo Reglamento que sustituyera al publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 1982 en vigor desde el 1 de julio del propio año, por lo que con la entrada en vigor de la Nueva Ley Aduanera, a partir del 1 de abril de 1996, resultaba obligada la publicación de una, nueva disposición, misma que se produjo el 6 de junio de 1996, con vigencia a partir del 14 de junio del mismo año, con disposiciones que tienden a mejorar la aplicación de la ley Aduanera en vigor.

El ordenamiento en cuestión dedica la Sección Segunda de su Capítulo III, al Reconocimiento Aduanero y Segundo Reconocimiento, la cual esta conformada por los artículos 60 a 67, de los cuales emitiremos un breve comentario.

El Artículo 60, establece como debe hacerse el Reconocimiento Aduanero de las mercancías.

"Artículo 60. El reconocimiento aduanero de las mercancías deberá hacerse en orden cronológico de presentación de los pedimentos o solicitudes relativos ante el mecanismo de selección aleatoria; sin embargo tiene prioridad el de materias explosivas, inflamables, corrosivas, contaminantes, radiactivas, percederas o de fácil descomposición y de animales vivos."

Por su parte el artículo 61, señala las mercancías que requieren instalaciones o equipos especiales para su reconocimiento.

"Artículo 61. Para efectos del artículo 45 de la Ley, se consideran mercancías que requieren instalaciones o equipos especiales, aquéllas cuya apertura del envase o empaque que las contenga y la exposición a las condiciones ambientales, les ocasione daño o inutilización para los fines que fueron concebidas."

Asimismo el artículo 62, prevé como debe estar contenida la muestra para efectos del artículo 45 de la Ley Aduanera.

"Artículo 62. Para efectos del primer párrafo del artículo 45 de la Ley, la muestra deberá estar contenida en un recipiente debidamente empacado y sellado, con el nombre y firma de cualquiera de las siguientes personas: el importador, exportador, agente o apoderado aduanal encargado del despacho o de sus dependientes autorizados. Asimismo, deberá anexar promoción por escrito que contenga lo siguiente:

- I. La fecha y el lugar donde se realizó la toma de muestra;
- II. El nombre, descripción e información técnica suficiente para la identificación de las mercancías;
- III. La fracción arancelaria que corresponda al producto;
- IV. El destino y uso del producto, y
- V. El número de pedimento que ampara las mercancías."

El artículo 63, señala el procedimiento que debe realizar el importador para obtener su inscripción en el registro para la toma de muestras.

"Artículo 63. Para obtener la inscripción en el registro a que se refiere el segundo párrafo del artículo 45 de la Ley, el importador deberá presentar ante la autoridad aduanera promoción por escrito, a la que acompañará la muestra de la mercancía que pretenda importar, cumpliendo con lo dispuesto en las fracciones I a IV del artículo 62 de este Reglamento."

De igual forma el artículo 64, regula el análisis de la muestra por parte de la autoridad aduanera.

"Artículo 64. Para efectos del artículo 63 de este Reglamento, la autoridad aduanera realizará el análisis de la muestra con el objeto de identificar la mercancía y comprobar que el producto esté correctamente declarado.

Una vez efectuado el análisis, así como emitido el dictamen técnico, y si éste coincide con los datos proporcionados por el solicitante, notificará al interesado el número de producto que lo identifica como inscrito en el registro a que se refiere el segundo párrafo del artículo 45 de la Ley. Este número deberá señalarse en el pedimento cada vez que se registre una operación de comercio

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

exterior. El análisis y dictamen que realice la autoridad aduanera, deberá emitirse en un plazo no mayor de un mes.”

En el artículo 65, se contempla la opción que tiene la autoridad aduanera para ordenar la toma de muestras durante el Reconocimiento Aduanero o el Segundo Reconocimiento.

“Artículo 65. La autoridad aduanera durante el reconocimiento aduanero o segundo reconocimiento podrá ordenar la toma de muestras inclusive de aquellas mercancías que se encuentren inscritas en el registro a que se refiere el segundo párrafo del artículo 45 de la Ley.”

El artículo 66, contempla el procedimiento para la toma de muestras en caso de ser necesario.

“Artículo 66. Cuando con motivo del reconocimiento aduanero, segundo reconocimiento, verificación de mercancías en transporte o visita domiciliaria, sea necesaria la toma de muestras de las mercancías a fin de identificar su composición cualitativa o cuantitativa, uso, proceso de obtención o características físicas, dicha toma se realizará con el siguiente procedimiento:

I. Se tomarán por triplicado, salvo que esto no sea posible por la naturaleza o volumen presentado de las mercancías. Un ejemplar se enviará a la autoridad aduanera competente e para su análisis, otro quedará bajo custodia de la autoridad aduanera que haya tomado la muestra y el tercer ejemplar será entregado al agente o apoderado aduanal; estos dos últimos ejemplares deberán ser conservados hasta que se determine lo procedente por la autoridad aduanera;

II. Todos los ejemplares de las muestras deben ser idénticos, y si existieran variedades de la misma mercancía, se tomarán muestras de cada una de ellas;

III. Cada uno de los recipientes que contengan las muestras tomadas deberán tener los datos relativos al producto y operación de que se trate. En todo caso, deberán contener los siguientes datos: número de muestra asignado, nombre de la mercancía, número de pedimento y la fracción arancelaria declarada. Dichos recipientes deben resguardarse en sobres, bolsas o algún otro recipiente debidamente acondicionado y sellado, debiendo registrarse además de los datos antes mencionados, los nombres y firmas de quienes hubiesen intervenido en el reconocimiento, así como la descripción de las características de las mercancías;

IV. la autoridad aduanera asignará el número de registro que corresponda a las muestras, y

V. Se levantará acta de muestreo.

Las muestras o sus restos que no se recojan después de haber sido resueltos los asuntos que requirieron el muestreo, causarán abandono en el término previsto por el inciso e) de la fracción II del artículo 29 de la Ley.”

Finalmente el artículo 67, señala los recursos que puede allegarse la autoridad aduanera para determinar las características de la mercancía sujeta a Reconocimiento Aduanero.

“Artículo 67. La autoridad aduanera podrá constatar los resultados del proceso industrial, tomar fotografías, recabar diseños industriales, folletos, catálogos e informes a fin de determinar las características de la mercancía sujeta a reconocimiento.

En cada diseño, fotografía, folleto o catálogo se asentarán los datos que sirvan para referirlo al pedimento o solicitud que corresponda, y se marcarán con precisión las mercancías afectadas.

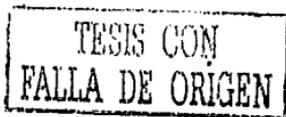
En casos distintos al despacho, se estará a lo dispuesto por el Código Fiscal de la Federación o, supletoriamente, por el Código Federal de Procedimientos Civiles.”

2.5. MISCELANEA DE COMERCIO EXTERIOR.

Desde 1994 la autoridad hacendaria decidió emitir por separado las Reglas Fiscales en materia de Comercio Exterior, lo cual se debe fundamentalmente, a que los sujetos receptores de las mismas constituyen un sector especializado y diferente al resto de los contribuyentes.

Este ordenamiento agrupa aquellas disposiciones de carácter general aplicables al comercio exterior, el cual para fines de identificación y por el tipo de leyes que abarca, se denomina Resolución Miscelánea de Comercio Exterior.

Resolución Miscelánea de Comercio Exterior para 2000.



El 28 de abril del 2000, se publicó este documento expedido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, vigente a partir del 1 de mayo del 2000, con el objeto de publicar anualmente las reglas fiscales de carácter general en materia de comercio exterior y él agruparlas para facilitar su conocimiento por parte de los contribuyentes, publicación que se hizo como una adecuación de las Reglas contenidas por la Resolución Miscelánea en Materia de Comercio Exterior para 2000, a fin de contemplar las modificaciones a la Ley Aduanera, la ley Federal de Derechos, el Código Fiscal de la Federación, la ley del Impuesto al Valor Agregado, la ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios y la Ley del Impuesto Sobre la Renta.

La presente Resolución seguirá utilizando el formato de la Resolución que le antecede, el cual obedece al Sistema Dewey, esto es, un sistema lógico numérico que consta de tres dígitos: título, capítulo (excepto en el primer título) y número progresivo de la Regia, separados por un punto.

Por la importancia que reviste el presente documento para nuestra investigación, a continuación revisaremos de manera somera las Reglas relativas al Segundo Reconocimiento previsto por la Ley Aduanera y su Reglamento, así como los Anexos correspondientes.

La Regla 3.2.6. define como deben aplicarse las cantidades consideradas como pago por la prestación de los servicios del Segundo Reconocimiento Aduanero, así como su Impuesto al Valor Agregado trasladado.

"3.2.6. Para efectos del artículo 16, último párrafo de la Ley, los derechos y las contraprestaciones a que el mismo se refiere se pagarán en las instituciones de crédito autorizadas.

Los contribuyentes deberán considerar como pago efectuado en los siguientes términos:

A. Se considerará el 74% como pago por la contraprestación de servicios de Procesamiento electrónico de datos y el 11.10% como IVA correspondiente a dichos servicios.

B. Se considerará como pago efectuado por la prestación los servicios de apoyo y control del despacho aduanero relativos al segundo reconocimiento a las empresas autorizadas y como IVA trasladado por dichos servicios, las cantidades. Señaladas en el Anexo 3 de esta Resolución.

Una vez considerados los pagos por los conceptos a que se refieren los rubros anteriores, el saldo se considerará como pago por concepto del DTA previsto en los artículos 49 y 50 de la LFD.”

Por su parte la Regla 3.5.15. establece los pasos a seguir para la impresión del resultado de la selección automatizada.

“3.5.15. Para efectos del artículo 43 de la Ley, el módulo de selección automatizado imprimirá el resultado de la selección únicamente en la copia destinada al transportista, salvo que se trate del Pedimento de Tránsito, en cuyo caso se deberá imprimir también el resultado en la cuarta copia destinada al agente aduanal.

Las aduanas de tráfico marítimo o aéreo e interiores, que cuenten con mecanismo de selección automatizado que permita imprimir el resultado en. Tinta de color distinto al negro, imprimirán dicho resultado en el ejemplar del pedimento destinado al transportista en color distinto al negro y en los demás ejemplares del pedimento imprimirán el resultado utilizando papel carbón de color negro.

Lo dispuesto en el párrafo anterior también será aplicable a cualquier aduana del país tratándose de importaciones que se realicen por ferrocarril.”

Los anexos que merecen mención especial por nuestra parte por ser importantes para esta investigación son los siguientes:

El Anexo 1 nos da a conocer los nuevos formatos de las declaraciones y avisos en materia aduanera;

El Anexo 2 prevé las multas y cantidades actualizadas que establece la ley Aduanera;

El Anexo 3 señala las cantidades que se deben considerar como pago por la prestación de los servicios del Segundo Reconocimiento Aduanero y como Impuesto al Valor Agregado Traslado por la prestación de dichos servicios;

El Anexo 4 establece los horarios de las aduanas; y

*Resolución Miscelánea de Comercio Exterior para 2000. Diario Oficial de la Federación el 28 de abril del 2000.



El Anexo 23 se refiere a las mercancías peligrosas que requieren instalaciones y/o equipos especiales para su muestreo.

2.6. MANUAL DE OPERACION ADUANERA Y OTRAS NORMAS APLICABLES SUPLETORIAMENTE

El Manual de Operación Aduanera (MOA) surgió en un principio como un compendio de comunicados u oficios internos meramente administrativos que regulaban la operación aduanera.

Pero a partir de 1992 y a raíz de la reestructuración del Sistema Aduanero Mexicano y consecuentemente de la operación aduanera, el Manual de Operación Aduanera pasó a ser el instrumento normativo de carácter administrativo interno que regula el actuar de las autoridades aduaneras.

La elaboración del citado Manual no hubiere sido posible sin la voluntad y conocimientos de un grupo de servidores públicos y el apoyo del Instituto Nacional de Capacitación Fiscal, que con su acción dotaron a la Dirección General de Aduanas, al personal aduanero y a los Agentes y Apoderados Aduanales de un documento que pretende orientar de manera más clara y precisa el actuar de todas aquellas personas que se desenvuelven en el ámbito aduanero para el mejor cumplimiento de sus funciones dentro del marco legal.

El Manual de Operación Aduanera tiene como principal objetivo el proporcionar un marco normativo que incorpora de manera oportuna y sistemática, las medidas administrativas y los preceptos legales derivados de las leyes correspondientes; para apoyar así la operatividad de las aduanas en el país.

El Mejoramiento y la actualización del multicitado Manual son responsabilidad de todas y cada una de las instancias administrativas que interviene en la operación aduanera.

La última actualización de la Segunda Unidad en su Capítulo Vigésimo Tercero del Manual de Operación Aduanera, referente al Segundo Reconocimiento Aduanero fue realizada en julio del 2000 y entro en vigor el 1 de agosto del mismo año.

OTRAS NORMAS APLICABLES.

Dentro de las normas más importantes aplicables y/o complementarias de la Nueva ley Aduanera encontramos al Código Fiscal de la Federación y a la Ley Federal de Derechos.

De las leyes citadas en el párrafo que antecede sólo haremos mención del tema a que se refieren cada uno de los artículos relacionados con el Segundo Reconocimiento Aduanero.

Código Fiscal de la Federación.

De este ordenamiento sobresalen por su importancia para nuestro trabajo de tesis los artículos 29-A, 29-B, 34, 46, 52, 102 y 113.

En primer término el artículo 29-A señala los requisitos de los comprobantes adicionales a los señalados por el artículo 29, mientras que el 29-B hace referencia a la documentación que debe acompañar a las mercancías transportadas por el territorio nacional.

Por su parte el artículo 34 se refiere a la contestación de consultas, el 46 define las reglas para las visitas domiciliarias, el 52 consigna los requisitos del dictamen. El 102 establece el delito de contrabando y el 113 determina las multas por destrucción de aparatos de control de sellos o marcas.

Ley Federal de Derechos

Respecto a esta Ley los artículos a comentar son el 49 que hace referencia a las cuotas que se deben pagar como Derecho de Trámite Aduanero por las operaciones aduaneras y el 50 que prevé las reglas para el pago del Derecho de Trámite Aduanero adicional por regulación de tráfico vehicular.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPÍTULO 3.

EL DESPACHO ADUANERO.

3. EL DESPACHO ADUANERO.

Dentro del tema de la operación aduanera, uno de los aspectos fundamentales lo constituye el "despacho Aduanero", el cual representa la forma y medios a través de los cuales se procede a la internación o extracción de productos o mercancías a territorio nacional.

Debemos de señalar que existen diversas modalidades en el Despacho Aduanero, las cuales se relacionan principalmente con el lugar donde se gestiona, producto que se importa o se exporta, así como el tipo de persona que lo promueve.

Cabe hacer mención que el Despacho Aduanero esta regulado por una serie de normas contenidas en la ley Aduanera, la Resolución Miscelánea de Comercio Exterior y el Manual de Operación Aduanera.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

3.1. CONCEPTO DE DESPACHO ADUANERO.

Se entiende por Despacho Aduanero "el conjunto de actos que se deben realizar para poder ingresar o extraer mercancía del país".²⁹

El artículo 35 de la Nueva Ley Aduanera lo define como: "el conjunto de actos y formalidades relativos a la entrada de mercancías al territorio nacional y a su salida del mismo, que de acuerdo con los diferentes tráficos y regímenes aduaneros establecidos en el presente ordenamiento, deben realizar en la aduana las autoridades aduaneras y los consignatarios, destinatarios, propietarios, poseedores o tenedores en las importaciones y los remitentes en las exportaciones, así como los agentes o apoderados aduanales."

Con base a lo anterior, es necesario comprender que a fin de que las mercancías queden a disposición de los interesados se deberán cumplir previamente con una serie de trámites, los cuales comprenden una secuencia lógica de pasos que deben darse uno antes que el otro, así la declaración precede a la comprobación y registro y éstos, a su vez, al reconocimiento verificación, los cuales son necesarios para la liquidación de impuestos y el retiro de las mercancías.

²⁹ GUTIÉRREZ CARRASCO, Octavio, NOCIONES DE DERECHO ADUANERO CHILENO, Revista de Derecho Económico del Departamento de Derecho Económico de la Universidad de Chile. Número 35. Santiago de Chile, 1971. pág.40.

ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA

Dentro de las formalidades más importantes con las que cuenta está la de presentar los documentos que contempla la ley, tales como son:

El pedimento de importación o exportación;

La factura comercial;

El conocimiento de embarque o tráfico marítimo etc. .

El tipo de acto o formalidades que tengan que realizar o cubrir las personas que envían mercancías (remitentes) o las personas que reciben mercancías del extranjero (destinatarios) dependerá del tipo de régimen al que se someta la mercancía; es decir, dependerá de si se quiere que las mercancías extranjeras permanezcan en el país por tiempo ilimitado (importación definitiva) o que estas mismas mercancías se introduzcan en él por tiempo limitado y para un fin específico (importación temporal), o bien que las mercancías nacionales vayan al extranjero y permanezcan en él por tiempo ilimitado (exportación definitiva) o salgan de él para un fin específico con permanencia limitada en el extranjero (exportación temporal).

Dentro de la operación aduanera, el uso de formatos oficiales es de gran importancia; por lo que el Servicio de Administración Tributaria, con el objeto de darlos a conocer o indicar su forma de llenado, emite su publicación a través del Diario Oficial de la Federación. Como lo es el formato "pedimento". En este, el agente o apoderado aduanal asienta todos los datos de las mercancías como son:

1.- Descripción;

2.- Cantidad;

3.- Peso;

4.- Valor;

5.- Medio por el que se transportó las mercancías y cortos que implican.

6.- Fecha en que la mercancía llegó al primer aeropuerto nacional o cruzó la línea divisoria internacional, o bien, la fecha en que el barco llegó al puerto al que se destinaron las mercancías.

Todos estos datos sirven de datos para determinar las contribuciones que hay que pagar pero ¿qué tipo de contribuciones se pagan? el Poder Legislativo ha determinado a través de la Tarifa del Impuesto General de Importación y de la de Exportación, respectivamente, los impuestos de comercio exterior que deben ser cubiertos, entre los que tenemos:

EL AD-VALOREM (Significa sobre el valor) Que se aplica sobre el valor declarado en aduanas.

El Impuesto al Valor Agregado, contemplado en la ley de la materia.

Existen otras leyes específicas que también pueden afectar el cobro de impuestos, no serán mencionadas por ser demasiado especial en su aplicación.

Con relación a las contribuciones, es importante señalar que la autoridad realiza un cobro mínimo por los servicios prestados por ella, los cuales se denominan "Derecho de Trámite Aduanero" (D.T.A.) y se encuentra regulado en "La Ley Federal de Derechos".

Otra gran preocupación de la autoridad es la de que estén perfectamente claros para todas las personas, los lineamientos legales que se deben cumplir para la entrada y salida de mercancías de territorio nacional, es por esto que anualmente se publica en el Diario Oficial un conjunto de reglas generales que clarifican situaciones que en la ley no se especifican, o bien se señalan de manera muy general; A este conjunto de reglas se les denomina como " Miscelánea de Comercio Exterior".

Así mismo existe el "Manual de Procedimientos de Operación Aduanera", en el cual se señalan las actividades que tienen que realizar todos y cada uno de los funcionarios fiscales, así como los agentes y apoderados aduanales que representan a los interesados al realizar algún tipo de operación de comercio exterior.

Y no podemos dejar desapercibido él sin número de faxes, circulares, oficios etc... emitidos por las diversas autoridades involucradas con el comercio exterior y que en muchas ocasiones son contradictorias, dando lugar a que esto sea interpretado de acuerdo a los intereses que a cada parte convenga, lo que sin duda alguna representa dentro del procedimiento administrativo en materia aduanera de gran ayuda para el particular, quien es beneficiado por la contradicción realizada por la autoridad, siempre y cuando la interpretación que

de, le sea favorable. Lo anterior, como ya lo señalamos, puede ser solucionado por medio de que las autoridades tanto del Servicio de Administración Tributaria, como de las diversas Secretarías que tengan que ver con el comercio exterior, se encuentren enlazadas vía computo, con la finalidad de compilar la información (decretos, acuerdos, oficios, circulares, normas oficiales, etc.) y darlas a conocer en forma oportuna a todas sus administraciones regionales, locales y aduanas, independientemente de servir como guía de información tanto a la "CAAAREM". Confederación de Asociaciones de Agentes Aduanales de la República Mexicana, y a la "AMANAC". Asociación Mexicana de Agentes Navieros, A.C., entre otros.

3.2. DESARROLLO DEL DESPACHO ADUANERO.

El despacho aduanal es el conjunto de actos (pasos) que se realizan para el registro y comprobación, en su caso, de las mercancías (artículos, efectos o cualquier bien tangible) que se pretendan importar o exportar al o del país.

Antiguamente el despacho aduanero era "engorroso" y complicado, estaba atendido al 100% por autoridades del Gobierno Federal y, sinceramente, no existían procedimientos prácticos y establecidos como pasa en la actualidad. Hoy existen manuales de procedimientos "lógicos" que permite conocer lo "que se debe hacer" casi ante cualquier circunstancia, ha evolucionado fenomenalmente y ha logrado establecer la mayoría de los procedimientos que se requieren para el despacho de las mercancías.

Hay que recordar que el "liberalismo económico" es de muy reciente implementación y con él se estableció la necesidad de un nuevo sistema que se a desarrollado a pasos gigantescos.

Los usuarios de las aduanas, de alguna manera, la incorrecta aplicación de los procedimientos aduaneros cuando "nos dejamos" o "toleramos" de la interpretación de la autoridad. La nueva época aduanal que se vive, exige que todos influyamos en la conformación del sistema aduanero.

Regresando al punto inicial en el que decía que anteriormente la autoridad gobernaba íntegramente el proceso aduanal, hay que aclarar que hoy en día la mayor parte de los pasos o actos que se requieren para cumplir con el despacho aduanal son cubiertos y están representados por concesionarios de la Iniciativa Privada, en efecto, cajas recaudadoras, almacenes o recintos fiscalizados,

semáforos fiscales, transportistas, revisión aduanal (cuando menos en lo referente al segundo reconocimiento aduanero), etc. hoy están concesionarios a particulares, empresas o personas físicas. Este es uno de los principales cambios surgidos ante el liberalismo económico, que generan eficiencia y "amarra las manos" (aunque en forma parcial) a la corrupción.

Es evidente que el país, por diversas causas, no estaba preparado para el liberalismo total. Por una parte la mayoría de las empresas mexicanas no estaban "suficientemente maduras para recibir y vivir de él, a la competencia internacional (así lo muestra la cantidad de empresas que han tenido que cerrar desde 1985), por otra, no había suficientes recursos para reconvertir industrialmente al país, por una tercera parte, no existía una organización comercial adecuada, y por una cuarta parte, no se contaba con suficiente infraestructura nacional, es decir, nos faltan carreteras, puertos, aeropuertos, etc."³⁰

La coyuntura fue, entonces, como dejar venir a la competencia internacional sin dar la oportunidad del crecimiento parejo al resto de las necesidades del país. La respuesta estaba (y en realidad esta) en la misma apertura económica. El Gobierno Federal se había tornado en el "solucionador" de los problemas de la nación, por ello tenemos un gran déficit de infraestructura, si se requería una carretera, cuando el Gobierno tenía dinero la construía, cuando se requería modernizar un aeropuerto, cuando el Gobierno tenía dinero se hacía, y así sucesivamente.

Cuando la apertura económica y comercial alcanzó una madurez interesante, lo que ocurrió con la toma de posesión del presidente Salinas, el capital privado, tanto nacional como internacional, tuvieron la oportunidad de participar en el crecimiento de la infraestructura nacional, prueba de ello son los más de 5,000 kilómetros de autopistas construidos en los 5.5 años. El fenómeno que provoca el "interés" de obtener rentables resultados hace que haya más eficiencia y productividad, bajo este principio el Gobierno Federal, inteligentemente, decidió concesionar todo lo "concesionable" a la iniciativa privada, sin arriesgar en nada, el interés fiscal y la integridad de los operarios del comercio exterior Mexicano.

De esta manera cuando el embarque llega a la aduana, se almacena, en la mayoría de las ocasiones en almacenes privados y custodiados (o conservados)

³⁰ REYES DÍAZ LEAL, Eduardo, ADUANAS: OPERACIÓN EN MÉXICO, 9ª Edición, México, 1994, pág.,87.

por personal de la iniciativa privada que, aún cuando están supervisados por la autoridad, dependen de empresas no estatales.

Al momento de llegar su mercancía de importación ante la aduana, se procede a otorgarle (al embarque) un número de registro de entrada, marcado por la autoridad y que indica la fecha en que el embarque llegó a nuestro país, fecha que por cierto, será la que rija para todas las obligaciones correspondientes, tales como tipo de cambio, restricciones y regulaciones no arancelarias, bases gravables, etc.

Estando las mercancías en el almacén dentro del recinto aduanal, las mismas podrán ser motivo de actos de conservación, muestreo, etc. y podrán permanecer por tiempos determinados y suficientes para liberarlas aduanalmente.

Durante su almacenaje encontraremos dos figuras que son clave en todo despacho y que son:

***AGENTE ADUANAL.**- La Sección Primera del Título Séptimo de la Nueva Ley Aduanera dedicada exclusivamente a los Agentes Aduanales, esta conformada por 9 artículos que van del 159 al 167, los cuales prevén la definición de Agente Aduanal y los requisitos para obtener la Patente de Agente Aduanal, los requisitos para operar como Agente Aduanal, su marco de actuación, sus obligaciones, sus derechos y las causas de suspensión, así como la cancelación, extinción y suspensión provisional de la Patente de Agente Aduanal.

El artículo 159 de la Ley Aduanera define al Agente Aduanal como: "la persona física autorizada por la Secretaría, mediante una patente, para promover por cuenta ajena el despacho de las mercancías, en los diferentes regímenes aduaneros previstos en esta ley.

Para obtener la patente de agente aduanal se requiere:

- I. Ser mexicano por nacimiento en pleno ejercicio de sus derechos;
- II. No haber sido condenado por sentencia ejecutoriada por delito doloso, ni haber sufrido la cancelación de su patente, en caso de haber sido agente aduanal;
- III. Gozar de buena reputación personal;

IV. No ser servidor público, excepto tratándose de cargos de elección popular, ni militar en servicio activo;

V. No tener parentesco por consanguinidad en línea recta sin limitación de grado y colateral hasta el cuarto grado, ni por afinidad, con el administrador de la aduana de adscripción de la patente,

VI. Tener título profesional o su equivalente en los términos de la ley de la materia;

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

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

IX. Aprobar el examen de conocimientos que practique la autoridad aduanera y un examen psicotécnico.

Cubiertos los requisitos, la Secretaría otorgará la patente al interesado en un plazo no mayor de cuatro meses, la patente es personal e intransferible.

La Secretaría podrá expedir a petición del interesado, patente de agente aduanal que legitime a su titular para promover únicamente el despacho de mercancías cuyas fracciones arancelarias se autoricen en forma expresa. Para obtener dicha patente se deberá cumplir con los requisitos a que se refiere este artículo."

A fin de no hacer la transcripción total de todos y cada uno de los artículos referentes a los Agentes Aduanales haremos una reseña de los mismos.

Bajo este orden de ideas encontramos que el Agente Aduanal es la figura jurídica impuesta por el Gobierno Federal para representar a los contribuyentes que importen y/o exporten mercancías de México, respaldado por una Patente otorgada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, misma que es personal e intransferible.

Patente que es conferida a una persona física, profesionista, de reputación intachable, que no haya sido convicta, ni suspendida en periodos anteriores; para actuar como Representante Legal de sus clientes en una Aduana específica.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Sin embargo, el Agente Aduanal puede trabajar en Aduanas distintas a la de su adscripción, cuando este cuente con la autorización de Patente Nacional, caso en el cual se le permitirá constituir sociedades mercantiles con otras personas.

Asimismo existe la figura de Agentes Aduanales que pueden trabajar únicamente para ciertos productos o sectores industriales o comerciales, con la finalidad de darles una especialización y eficientar su trabajo.

Cabe resaltar que los Agentes Aduanales al ser representantes legales de los contribuyentes, adquieren ciertas obligaciones irrenunciables de los actos realizados en la importaciones y exportaciones, siendo a ellos a los que se les cobran las multas y las sanciones por fallas, falsedades o inexactitudes, pero es a los contribuyentes a los que se les carga los impuestos, recargos y actualizaciones a la vez que son los obligados a pagar las multas en los casos que a la luz de la ley, el Agente Aduanal no sea responsable de la infracción.

Conforme al artículo 40 de la Ley Aduanera los Agentes Aduanales y Apoderados Aduanales son las únicas personas que se encuentran autorizadas para llevar a cabo el Despacho Aduanero que les consignen los importadores o exportadores de mercancías de Comercio exterior.

Cabe mencionar que entre las personas morales que podrán tramitar la importación o exportación de dichos bienes a través de Agentes o Apoderados Aduanales, se encuentran:

Las empresas de mensajera y paquetería internacional,

Los almacenes generales de depósito, y

El Servicio Postal Mexicano.

***APODERADO ADUANAL.-** Prácticamente los Apoderados Aduanales operan igual que los Agentes Aduanales, con dos únicas diferencias, la primera es que no pueden trabajar para nadie más que para la empresa en donde se encuentran asalariados, es decir, el Apoderado Aduanal es una persona física asalariada de otra persona física o moral para prestar los servicios particulares, del despacho de las mercancía, y por otro lado, no cuenta con la responsabilidad solidaria que los Agentes Aduanales tienen, en realidad, su patrón (tanto personas físicas o morales) es ilimitadamente responsable por los actos del apoderado.

Un Apoderado Aduanal debe tener poder general de su representado (salvo en el caso que se trate de Estados, Municipios o Empresas Paraestatales), esto hace que no cualquier persona tenga la confianza del importador o del exportador, esto adicional a la obligación de cumplir con los mismos compromisos que tiene el Agente Aduanal para obtener la patente, incluyendo los exámenes que la autoridad le practica.

La utilización de Apoderados Aduanales representan una alta responsabilidad para los importadores y los exportadores, por lo que no es recomendable en exceso, salvo que se trate de importadores y los exportadores de un mismo tipo de mercancías o que se trate de Maquiladoras o Empresas con Programas de importación Temporal para producir artículos de exportación, ya que estas, realmente, representan muy poca complicación tanto al clasificar como en los propios trámites del despacho aduanal.

Regresando al almacenaje el agente o el apoderado aduanal podrá revisarlas para comprobar que han llegado en correcto estado y que son, exactamente las que están declaradas en la documentación aduanal que le fue entregada por el importador y/o que, venía acompañando al embarque. Esto es lo que se conoce como Despacho o Reconocimiento Previo, el cual es completamente voluntario, es el representante aduanal podrá o no realizarlo.

Es por demás que todo embarque debe ser reconocido previamente, ya que de no hacerlo y en case de que existan discrepancias entre lo declarado y las mercancías, el Agente Aduanal será el responsable de las multas y las sanciones que procedan por tal irregularidad, si él pudo "reconocerlas" a través del despacho previo, aun cuando el importador le hubiere engañado u omitido parcial o totalmente la información de las mismas.

Con la documentación requerida (factura, permisos, listas de empaque, etc.) el Agente Aduanal puede "cotizar" la importación, lo que significa que puede clasificar arancelariamente al embarque y con ello determinar las obligaciones en aranceles, restricciones (permisos de importación previos), regulaciones no arancelarias (autorizaciones a la calidad), cuotas compensatorias y preferencias arancelarias (establecidas a través de convenios o acuerdos internacionales tales como el TLCAN, TLCHILE, ALADI, etc.).

Desde luego esta "cotización" incluye la determinación de los impuestos que habrán de cubrirse por parte del importador y que, en la mayoría de los casos, deben ser anticipados por el mismo.

De estar de acuerdo todos los involucrados, el Agente Aduanal procede a realizar el pedimento para que sea validado por la autoridad o la asociación concesionada. La validación significa que un tercero en discordia, revisa el pedimento aduanal, no desde el punto de clasificación arancelaria, sino documental e informativo para ver si existe o no errores o falsedades que generen multas e infracciones posteriores.

La validación aduanal, que en la mayoría de los casos es prestada por las Asociaciones de los Agentes Aduanales de cada lugar, ha venido a beneficiar, en mucho, a los importadores y sus representantes legales, ya que con ello se detectan muchas irregularidades que son castigadas con multas. Baste recordar que, cuando en un pedimento se encuentren falsedades o inexactitudes y que estas no impliquen la evasión fiscal u omisión de permisos, autorizaciones o etiquetado, la autoridad sancionara al Agente Aduanal o en su caso al importador con una multa equivalente a \$500.00 dólares de los Estados Unidos. Esta es la multa más erradicada por el procedimiento de validación.

Una vez validado el pedimento el Agente Aduanal o el apoderado en su caso, procederá a imprimir el pedimento definitivo que será el que se entregue a la autoridad para concluir el despacho aduanal.

Con el pedimento aduanal, las autorizaciones en materia de restricciones y/o regulaciones no arancelarias y el monto de los impuestos, el representante aduanal procederá a pagar las contribuciones correspondientes, tales como el impuesto advalorem, el derecho de trámite aduanero, el impuesto al valor agregado, el impuesto especial sobre producción y servicios y el impuesto sobre automóviles nuevos. El pago se realiza en las cajas recaudadoras que para tal efecto se han concesionado, que en casi todos los casos pertenecen a instituciones financieras del país.

Una vez realizado el pago y presentado el pedimento para su registro en la caja recaudadora, el representante aduanal presentará las mercancías ante el "semáforo fiscal" o primera selección automatizada, que habrá de determinar si la autoridad (Verificadores) practicará o no la revisión de las mercancías y documentación correspondiente.

El mecanismo del sistema de selección automatizado, tanto para el primer reconocimiento como para el segundo, están concesionados, también, a la iniciativa privada quienes, al igual que las demás concesiones, son licitadas por la autoridad.

Sí de la selección automatizada, resulta en Desaduanamiento libre o luz verde, el representante podrá retirar las mercancías del recinto fiscal y destinarlas a la bodega que haya indicado su cliente o importador. Recuerde que antes, después de la revisión aduanal, todavía le faltaba revisión del Resguardo Aduanal y de los 10,000 policías.

Durante su transporte, las mercancías ser "revisadas" pero únicamente para comprobar que las mismas se sometieron todos los pasos o actos del despacho aduanal, más no para verificar si la fracción arancelaria estuvo correctamente determinada. Es por ello que toda mercancía de importación debe viajar con el pedimento aduanal emitido para el transportista o bien, la factura comercial o nota de venta que, cumpliendo con las disposiciones fiscales para emisión de comprobantes fiscales, artículo 29-A del Código Fiscal la Federación, indique el número del pedimento, fecha de entrada y aduana de entrada. Esto le garantiza a la autoridad fiscal y aduanal que las mercancías se sometieron a los trámites previstos por las disposiciones aduanales. Desde luego esto no limita sus facultades de Comprobación.

En el caso en que las mercancías sean sujetas al "reconocimiento aduanero" por parte de la autoridad y determinado por el semáforo fiscal, estas deberán pasar a la zona de inspección predeterminada para tal efecto. La autoridad aduanera mejor conocidos como "Verificadores" procederán a revisar minuciosamente, a las mercancías respecto a los siguientes conceptos:

- Cantidad;
- Unidades de medida;
- Números de serie;
- Impuestos;
- Documentación y candados.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

De estar todo correcto, las mercancías se sujetarán a un segundo “semáforo fiscal” el cual determinará si las mercancías deberán o no ser inspeccionadas en una segunda ocasión, pero ahora por:

DICTAMINADORES.- Los Dictaminadores Aduaneros son prestadores de servicios particulares, Previamente autorizados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los cuales cumplen con un doble objetivo, por una parte cuidan de los intereses del Fisco Federal mediante la práctica de revisiones aduanales de un alto nivel técnico y por la otra, de forma aleatoria o casual, ejercen una especie de “Control de Calidad” sobre el Reconocimiento Aduanero practicado por los servidores públicos (Verificadores).³¹

Lo anterior implementa un procedimiento de vigilancia más efectivo que evita la corrupción, el contrabando y la subvaluación de precios de importación, a la vez que certifica la correcta clasificación arancelaria.

En realidad pasar por las manos de un Dictaminador Aduanero, constituye un doble seguro para los importadores, ya que mediante este acto se está certificando el cumplimiento correcto de las disposiciones aduaneras.

Continuando con los Dictaminadores Aduaneros, estos están regulados por los artículos 174 y 175 de la Ley Aduanera vigente, mismos que consagran los requisitos para obtener la autorización por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para fungir como Dictaminador Aduanero y sus sanciones.

"Artículo 174. La Secretaría otorgará autorización de dictaminador aduanero a las personas que cumplan los siguientes requisitos:

- I. Ser ciudadano mexicano;
- II. No haber sido condenado por sentencia ejecutoriada por delito intencional que merezca pena corporal;
- III. Gozar de buena reputación personal y ser de reconocida probidad y honradez;
- IV. No ser servidor público ni militar en servicio activo, ni haber prestado sus servicios en la Administración General de Aduanas;

³¹ Apuntes de la materia de Derecho Aduanero, impartida por la Licenciada Alicia Concepción Rivas García.

V. No tener parentesco por consanguinidad en línea recta sin limitación de grado, y en colateral hasta el cuarto grado, ni por afinidad con el administrador de la aduana donde preste sus servicios, y

VI. Presentar y aprobar el examen psicotécnico que practiquen las autoridades aduaneras.

La autorización antes mencionada tendrá vigencia por un año.

El incumplimiento de cualquiera de los requisitos señalados en las fracciones anteriores será causa de cancelación de la autorización para ejercer como dictaminador aduanero."

Además para ser Dictaminador Aduanero es necesario responder oportunamente a las diferentes convocatorias que la autoridad realiza, contar con experiencia probada y garantizar el interés fiscal.

"Artículo 175. Dichos dictaminadores serán responsables de las irregularidades que cometan en el dictamen que elaboren con motivo del segundo reconocimiento respecto de los conceptos a que se refieren las fracciones I, II y III del artículo 44 de esta ley, y se les aplicará una sanción equivalente de 300% a 400% de las contribuciones que se dejaron de cubrir por las irregularidades detectadas por las autoridades aduaneras.

Cuando aun dictaminador se le haya impuesto en tres ocasiones la sanción a que se refiere el párrafo anterior, se cancelará su autorización para actuar como dictaminador.

En el caso en que se aplique una sanción como consecuencia de una irregularidad cuya responsabilidad sea exclusiva del dictaminador aduanero, no se fincará ninguna responsabilidad adicional ni se impondrá sanción alguna a la empresa para la cual preste sus servicios dicho dictaminador."

Este personal de la iniciativa privada, que revisan, no sólo lo declarado por el importador, sino también lo revisado por la propia autoridad. A través de este sistema, no sólo se garantiza el interés fiscal, sino la eficiencia y efectividad de la autoridad aduanera y de los agentes, y apoderados aduanales. No se piense que el segundo reconocimiento es más "engorroso y molesto", por el contrario, pasar por el segundo reconocimiento y librarlo, tiene las consideraciones de un dictaminador fiscal.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Una vez revisadas o no, en su caso, las mercancías, se entregan a los representantes del importador las mismas y pueden salir a su destino final, de no haberse encontrado discrepancias entre lo declarado y lo presentado y en la medida en que se hayan cumplido con todos los trámites y permisos necesarios para su introducción.

Finalmente cabe aclarar que, en caso de que existan discrepancias entre lo declarado y lo presentado, existen, básicamente tres posibilidades:

- a) Que las discrepancias sean únicamente en materia de omisión de impuestos, en este caso, las mercancías podrán retirarse del recinto aduanal mediante garantía del interés fiscal;
- b) Que requieran permiso y no se tenga, o bien que se trate de mercancías prohibidas, en este caso, las mercancías pasaran a propiedad del fisco Federal automáticamente, e independientemente de las sanciones que esto genere; y
- c) Que hayan omitido presentar autorizaciones de las llamadas regulaciones no arancelarias o falta del etiquetado NOM, en este caso se podrá sustituir el embargo de las mercancías a través de fianza, etc. y en algunos casos, podrán ser retiradas para su importación y en otros para su retorno al extranjero.

El despacho aduanal puede ser realizado en el domicilio de los importadores, pero esto únicamente que la aduana no cuente con la suficiente infraestructura para atender la demanda de los importadores y los exportadores.

Finalmente sólo queda indicar que las exportaciones operan en igual manera, con excepción del segundo semáforo fiscal, el cual no ha sido implementado y que, existen muchas menos obligaciones en materia de restricciones y regulaciones no arancelarias que en las importaciones.

3.3. FUNCIONES QUE DESEMPEÑAN LOS ADMINISTRADORES DE LAS ADUANAS.

Las funciones, que desempeñan los administradores de las aduanas son las siguientes:

-Vigilar el debido cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias, así como dar estricta aplicación a lo dispuesto en el manual de procedimientos de

operación aduanera y en el manual de procedimientos para la policía fiscal federal.

-Vigilar la recaudación de los impuestos, productos, derechos y aprovechamientos derivados de las operaciones de comercio exterior, mediante la aplicación de la normatividad que regula los actos y formalidades del despacho aduanero.

-Instrumentar y aplicar las medidas administrativas que permitan un óptimo control sobre las operaciones de comercio exterior que realizan los agentes y apoderados aduanales, aplicando la normatividad concerniente el registro y actuación de los mismos.

-Supervisar la práctica de los reconocimientos aduaneros derivados de la selección automatizada, de acuerdo al manual de procedimientos y operación aduanera.

-Participar en todos los actos de reconocimiento aduanero, por lo menos durante los últimos quince minutos de la etapa que corresponda al reconocimiento de las mercancías o durante toda la revisión, si ésta dura menos de 15 minutos, así como revisar automatizadamente tres de los campos de cada dictamen del reconocimiento aduanero, una vez que el personal encargado de practicarlo haya acabado de formular dicho dictamen.

-Cuando no sea posible que el Administrador de la aduana efectúe los reconocimientos aduaneros, deberá designar a un representante, quien tratándose de la Aduana tipo 1, será el subadministrador de operación aduanera, tratándose de las Aduanas tipo 2 estará representado por el jefe de departamento de operación aduanera, o bien podrá en su caso, designar mediante oficio previamente autorizado por el administrador general de aduanas, a una persona para supervisar el reconocimiento aduanero.

-Presenciar un mínimo de 5 reconocimientos diarios

-En caso de actos u omisiones que pudieran constituir algún delito, poner inmediatamente a disposición del ministerio público competente, al presunto o presuntos responsables.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

-Recibir de los importadores las autorizaciones expedidas por la Secretaría de Economía, y por el Servicio de Administración Tributaria, del padrón de importadores autorizados para realizar el despacho de mercancías.

-En el caso de que la aduana no cuente con el equipo de cómputo para llevar a cabo el registro del número de Control de Tránsito, Control de llegada y Control de Traslado, vigilar que se lleve debidamente el "Libro de control de traslados uno" y "Libro de control de traslados dos", según corresponda, y firmar dichos libros cada 24 horas en el renglón siguiente al que aparezca anotado el último registro.

-Entregar a los agentes y apoderados aduanales, mediante acta en la que firme de recibido el agente aduanal, su representante, o el apoderado aduanal, las formas valoradas para control de traslados que le soliciten de conformidad con lo establecido en el Manual de Procedimientos de Operación Aduanera.

-Vigilar que los almacenes generales de depósito informen todos los días hábiles del número de embarques que hayan arribado durante el día hábil anterior a la o las bodegas que se encuentren dentro de la circunscripción territorial de la aduana a su cargo.

-Vigilar que la empresa transportista que traslade las mercancías en tránsito interno a la importación, cuente con registro local ante la aduana de entrada.

-Vigilar que las mercancías afectas al régimen de tránsito interno e internacional se conduzcan necesariamente en vehículos con compartimiento de carga.

-Vigilar y controlar la correcta aplicación de sanciones impuestas a los agentes y/o apoderados aduanales derivadas de las irregularidades detectadas en las operaciones de comercio exterior, así como dar seguimiento a los Procedimientos Administrativos en Materia Aduanera (P.A.M.A) que sean ratificados a las Administraciones Locales de Auditoría Fiscal Federal y de Recaudación correspondientes.

-Supervisar que dentro de los términos de la ley se reporte a la Administración Central de Contabilidad y Glosa, la cuenta comprobado, así como verificar que la glosa se efectúe conforme a la normatividad establecida.

-Supervisar la operación y funcionamiento de las secciones aduaneras, salas de revisión de aeropuertos internacionales, así como las operaciones de comercio

exterior efectuadas en los aeropuertos que se encuentran ubicados dentro de la circunscripción de la aduana

-Administrar los recursos humanos, materiales y financieros asignados a la aduana así como coordinar la integración y vigilancia del desarrollo del programa operativo anual del ejercicio del presupuesto, de los planes de capacitación y de los programas de modernización del sistema aduanero.

-Supervisar el desempeño de la Policía Fiscal Federal en sus funciones de vigilancia en la prevención de ilícitos fiscales y su prosecución.

-Coordinar y realizar, con los agentes y apoderados aduanales adscritos a la aduana, reuniones de facilitación aduanera con el propósito de agilizar los trámites de las operaciones.

3.4. IRREGULARIDADES DETECTADAS EN EL DESPACHO Y COMPORTAMIENTO DEL PERSONAL HACENDARIO.

Nadie podrá negar que estamos atravesando una profunda crisis nacional en lo que se refiere al funcionamiento de las dependencias públicas, con alcance a los tribunales y juzgados dependientes del poder judicial o autónomos. Esta crisis es ocasionada por motivos de muy variable índole, como pueden ser, entre otros, el nivel tan bajo de las percepciones de los empleados públicos, la falta de preparación y capacidad de esos mismos servidores; la ruptura del orden jerárquico ante el auge del sindicalismo, y lo indecoroso de las instalaciones en que desarrollan sus actividades. Esas circunstancias dan motivo a un sinnúmero de irregularidades, predominando el trato que se da a los administrados, la deshonestidad, la negligencia y la carencia de ánimo de servicio en general. Llegando a cualquiera de esas dependencias, los particulares sabemos que estamos expuestos a la falta de atención, a trabas, largas esperas, vueltas y conflictos de variados calibres.

Las oficinas hacendarias no están, desde luego, fuera de ese entorno generalizado, que se agrava con las siguientes particularidades:

1. Las dependencias en cuestión ya perdieron propiamente su carácter "público", en virtud de que el ingresar a las mismas los administrados tienen que sujetarse a controles, registro y revisiones personales, triste reminiscencia de épocas anteriores en que se dio cierto terrorismo. Uno de esos controles consiste en que

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

deben asentar en libreta de entrada su nombre, el del funcionario en cuya búsqueda van, el tipo de asunto a tratar, y fecha y hora de ingreso, todo lo cual es absolutamente ocioso, debido a que nadie choca la veracidad de esos datos asentados. Además se revisan los portafolios de quienes entran y salen lo que resulta en verdad ofensivo e indignante.

2. El ausentismo de los funcionarios fiscales del nivel intermedio para arriba es francamente notorio, ya que siempre están en juntas, conferencias talleres de orientación, etc., sobre todo cuando se están preparando y después difundiendo las reformas fiscales. Los servidores públicos de más alto nivel son inalcanzables para el común de los contribuyentes, por el cúmulo de actividades a su cargo, y porque, además, viajan muy seguido al interior del país o al extranjero. Esta situación podría solucionarse con una correcta delegación de funciones, que sin duda alguna es reflejo de una buena administración en toda dependencia.

3. La desconfianza es un elemento que invariablemente está presente en la escala jerárquica del Servicio de Administración Tributaria. Ningún funcionario puede actuar con prontitud y fluidez si los asuntos que se le plantean resultan novedosos y por lo mismo están fuera de la "normatividad" interna de dicho Servicio, caso en el que tendrá que esperarse el criterio correspondiente que adopte la superioridad. Esa propia desconfianza ha dado lugar a que se establezcan sistemas triangulares para el trámite de los asuntos, o impide que los contribuyentes tengan contacto con el personal que tiene directamente asignado sus asuntos, lo que también va en contra del eficaz funcionamiento del sistema.

Por estas políticas tan absurdas está continuamente flotando en el ambiente interno del SAT una abierta inconformidad entre los servidores públicos que quisieran cumplir sus funciones con más dinamismo.

4. Sin lugar a duda, los procedimientos fiscales se manejan cada vez con mayor limpieza, pero no por eso debe asegurarse que la deshonestidad ha sido erradicada. Esto sólo se logrará cuando el sistema tributario se simplifique, evitándose así que los causantes incurran en incumplimiento, y cuando se aumenten los sueldos a quienes prestan buenos servicios a la administración hacendaria.

5. La forma en que se desarrollan las labores de orientación a los contribuyentes deja mucho que desear. Si se trata de conferencias para informarles del alcance de las nuevas disposiciones fiscales, los particulares prefieren acudir a instituciones privadas si realmente desean informarse de los correspondientes

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

cambios legales o bien si buscan una orientación, en virtud de que el personal comisionado para esa difícil tarea, normalmente está muy ajeno a las problemáticas que se les plantean, y en muchas ocasiones no está actualizado sobre los cambios que en las leyes, reglamentos y otras disposiciones se realizan por la falta de información, formatos y otros elementos con que debería contar para allanar el cumplimiento de sus obligaciones.

6. Si bien se ha realizado un importante esfuerzo para dignificar las instalaciones de las oficinas tributarias, que siempre trae aparejado una presentación decorosa de su personal, habrá que redoblar la atención en este aspecto, sobre todo tratándose de las dependencias exactoras que operan en el interior de la República.

Por otra parte, el personal hacendario tiene con su comportamiento una extraordinaria influencia sobre la conducta del contribuyente. Sin embargo, quizás debido a que casi no se lo toma en cuenta al elaborarse una política fiscal o en las novedades que se introducen en nuestra legislación, resultado del error de considerar producto de que se considera que las "adecuaciones" son para los contribuyentes y no para el personal administrativo que tendrá a su cargo el vigilar el cumplimiento de las mismas, es común observar, sobre todo en la provincia, que a poco de entrar en vigor "las reformas impositivas" el personal en cuestión se reúna, para estudiar dichas modificaciones y entenderlas con contadores de empresas privadas, a fin de conocer las nuevas obligaciones, para evitarse responsabilidades o bien para contestar correctamente al público que le pregunte.

Cabe señalar que en el ámbito tributario el personal más criticado en su actuación es el personal de auditoría fiscal y el personal de aduanas. Como causas que contribuyen a que no siempre se sienta que se cuenta con el apoyo del personal administrativo y que éste se constriña a cumplir con el trabajo que se le encomienda, tenemos:

a) Los bajos sueldos. Para el caso de nuestro país esto no es del todo cierto, ya que dentro de los mejores sueldos con los que cuenta el Gobierno Federal están los otorgados al personal que compone al Servicio de Administración Tributaria (SAT).

b) Nulos Incentivos. El personal no experimenta atención alguna por parte de los altos funcionarios, de ahí que no se considere obligando a rendir más allá de lo que es su trabajo ordinario.

Ciertamente es imposible para los altos funcionarios el atender a todos y cada uno de los empleados que constituyen a la dependencia, pero bien podrían hacerse presentes a través de incentivos o de estímulos que premiaran la dedicación y la superación demostradas en el trabajo.

c) Los cambios de administración. El cambio de administración, originado por sustitución del titular de la dependencia hacendaria, es esperado con temor y esperanza por el personal administrativo. Temor, por cuanto que ello traerá consigo nuevos funcionarios que seguramente introducirán cambios administrativos, y esperanza, porque quizás los nuevos elementos reconocerán la capacidad que se estima se tiene ante los problemas Administrativos.

Es un grave error el destinar de inmediato al nuevo personal a las labores para las que fue empleado o contratado, pues llega sin entender el significado de la terminología que se emplea, o ignorando aspectos importantes que pueden influir en perjuicio de la hacienda pública. Todo nuevo personal, sin importar qué labor administrativa vaya a desempeñar, debe ser capacitado a fin de que realice en la mejor forma sus labores ya que si a la falta de preparación previa para el desempeño de las labores a desarrollar agregamos el que en ocasiones se nombran como funcionarios a personas que carecen de los conocimientos mínimos de la materia, no podemos hablar de un personal eficiente.

Ninguna otra rama del derecho está en tan continuos avances como la fiscal y los aspectos administrativos de esta materia, por lo que es muy importante que el fisco mantenga a su personal, administrativo y profesional, al tanto de lo último que hay en la esfera de trabajo de cada uno.

Hay gobiernos que, percatados de la necesidad de preparar al nuevo personal para el desempeño de las labores que van a realizar, tienen localizados, en diversos puntos de sus países, centros de capacitación a los que deberá acudir durante determinado número de semanas, según el trabajo a desempeñar. Sólo así llegan con conocimiento del alcance y las condiciones de su trabajo.

El personal hacendaria debe ver el desempeño de su labor como el equivalente a una carrera administrativa,³² y si a pesar de ello se retira por ofrecerle el sector privado mejores emolumentos o condiciones de trabajo, gracias a los conocimientos que el fisco les ha dado, ello es a su vez benéfica por cuanto que

³² Cabe señalar que con la creación del Servicio de Administración Tributaria, se implemento la Comisión del Servicio Fiscal de Carrera.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ese personal ayudara a que el contribuyente se supere, y esto a que el erario avance también.

1. Los conocimientos que día a día adquiere tanto el personal administrativo como el técnico tienen en gran valor para el fisco, por lo que éste debe buscar la forma de interesar al nuevo personal y de conservar al que tiene. Para tales efectos, las Haciendas de países avanzados en este ámbito han adoptado:

a) Programas de reclutamiento que explican las oportunidades que se les ofrecen a los candidatos. Generalmente se acude a las universidades pocos meses antes de que concluya el año escolar, con el objeto de examinar y seleccionar a los que terminan sus estudios profesionales y que se han interesado en la carrera que en el sector público se ofrece.

b) Permanentes oportunidades de promoción. El personal debe sentir que está en posibilidades de experimentar una promoción no solo por antigüedad o turno. La administración debe actuar en estos casos con verdadera imparcialidad y equidad.

c) Programas de capacitación permanente para todo el personal. Buscar que tanto el personal administrativo como el técnico estén al día en las novedades de la actividad o trabajo que desempeñen.

d) Edición de boletines de información administrativa y técnica. Estas ediciones deben estar ciertas de que el material que contienen es de interés general para todos aquellos que desempeñan labores semejantes o iguales.

e) Estimular la integridad del personal. El fisco norteamericano se jacta de que por cada tres mil empleados que les prestan servicios se desvía uno a promedio.

La existencia de un personal capacitado en todos los niveles y elevada integridad es, indudable que se traduce en grandes beneficios para la política fiscal que se ha trazado.

Hay que recordar que la prioridad número uno de toda entidad gubernamental que tiene a su cargo vigilar el cumplimiento de la ley es la de asegurarse de que su personal cumple con ella. La corrupción destruye la moral de un servicio, evitando que este funcione correctamente, y erosiona el apoyo de la comunidad, a la que en esencia se roba.

Para establecer y mantener la integridad en cualquier servicio público, deben reconocerse tres puntos fundamentales:

- 1.- El personal, el Gobierno y la comunidad tienen que aceptar la existencia de la corrupción y que esta plantea un problema. Sin esta aceptación, no existe base para la acción.
- 2.- A menos que los empleados públicos reciban salarios que les permitan llevar un razonable nivel de vida, hay pocas esperanzas de establecer y mantener la integridad. Las tentaciones existen y la gente puede ser susceptible a la corrupción, si los salarios no son suficientes para el mantenimiento, dado el caso, de sus familias.
- 3.- El tratar de combatir la corrupción localizando y eliminando las oportunidades de corrupción del personal es una táctica peligrosa, porque lleva implícita la aceptación de que en donde existían dichas oportunidades, el personal hacía provecho de ellas. La lucha de la corrupción es un esfuerzo de equipo, que requiere la cooperación y confianza entre la dirección y el personal. Consecuentemente es preferible, si bien nada sencillo, que los administradores adopten la actitud de que su obligación no es la de obstaculizar a que el personal participe en la corrupción, sino al de hacer más difícil que otros traten de corromper al personal.

Está claro que la corrupción es cada vez más aguda para los gobiernos y las comunidades, y que a menos que las administraciones de aduanas se decidan a atacar el problema seriamente, confrontarán soluciones radicales que les serán impuestas.

El funcionario aduanero corrupto requiere de un ambiente represivo y complejo para vender su complicidad: el despacho acelerado es la única alternativa aceptable, frente a la crónica demora.

Podemos hablar de dos tipos de corrupción, la sistemática y la aguda; la primera de ellas surge cuando la administración paga a los funcionarios de aduanas, insuficientemente, sabedora de que el salario estará complementado por pagos que, por debajo del agua, les harán los importadores o los pone en situaciones en que pueden ser tentados, y nada hace para evitar la corrupción resultante.

La corrupción aguda es mucho más seria, y exige medidas más radicales. Esta se da entre los importadores u otras personas, y uno o más empleados de las

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

aduanas, con el propósito de evadir obligaciones, por medio de la sub-valoración, declaraciones falsas acerca de las mercancías, o no manifestando mercancías que son después trasladadas a las bodegas del importador, sin inspección o verificación alguna. Los fraudes de esta naturaleza pueden ser actuados con:

- La imposición de penas severas a los funcionarios sorprendidos en actos de corrupción, a quienes se prohibirá el desempeño de cualquier otro cargo público;
- La contratación de los servicios de nuevos profesionales de indiscutible integridad, brindándoles sueldos atractivos, así como otros beneficios;
- El ofrecimiento al personal de la aduana de incentivos para que denuncien actos de corrupción cuando habría que establecer ciertos mecanismos para evitar el exceso de celo;
- La oferta al público en general de incentivos por denunciar actos de corrupción en las aduanas y, más importante todavía, tomar una acción decidida, en respuesta a la información recibida. La cooperación de los agentes aduanales es esencial para alcanzar esta meta.

CAPÍTULO 4.

LA POSIBILIDAD DE LA CONCESION DEL PRIMER RECONOCIMIENTO ADUANERO.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

4. LA POSIBILIDAD DE LA CONCESIÓN DEL PRIMER RECONOCIMIENTO ADUANERO.

4.1. CONCEPTO DE CONCESIÓN ADMINISTRATIVA.

La concesión administrativa "es un acto administrativo por medio del cual la Administración Pública Federal, confiere a una persona una condición o poder jurídico, para ejercer ciertas prerrogativas públicas con determinadas obligaciones y derechos para la explotación de un servicio público, de bienes del Estado o los privilegios exclusivos que comprenden la propiedad Industrial".³³

La concesión de servicio público es un acto administrativo complejo, contractual y reglamentario, en virtud del cual el funcionamiento de un servicio público es confiado temporalmente a un individuo ó empresa concesionaria, que asume todas las responsabilidades del mismo y se remunera con los ingresos que percibe de los usuarios del servicio concedido".³⁴

Los principales tratadistas mexicanos como Gabino Fraga, Olivera Toro y Acosta Romero se adhieren a estos conceptos al considerarlos como los que se adaptan mejor al sistema mexicano.

Ahora bien veremos algunos criterios contenido por la doctrina administrativa extranjera.

Para Sayaguéz Laso, "es el acto de Derecho Público por el cual la administración encarga temporalmente a una persona, transmitiéndole ciertos poderes jurídicos y efectuándose la explotación bajo su vigilancia y controlador, pero por cuenta y riesgo de los concesionarios".³⁵

Los elementos más importantes de esta definición son: es un acto de Derecho Público, es temporal, se confiere a una persona, no se especifica si es pública o privada, se le otorgan ciertos poderes jurídicos, se realiza bajo la vigilancia y control de la Administración, pero por cuenta y riesgo del concesionario, esto es que la Administración va ha llevar el control de la forma en que sé

³³ SERRA ROJAS, Andrés. *op. cit.*, Tomo II, pág.. 223.

³⁴ *Idem.*, pág.. 224.

³⁵ SAYAGUÉZ LASO, Enrique. TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Tomo II, 8ª Edición, Editorial Montevideo, Montevideo, 1992, pág.. 12.

preste el servicio, vigilando que se cumplan las normas aplicables al servicio, pero es el concesionario el que hace posible que la concesión se desarrolle desde el punto de vista del gasto económico que implica ésta, esto es, que el concesionario carga con todos los gastos de la concesión, es necesario señalar que en algunos casos el Estado otorga un subsidio a los concesionarios.

Bielsa señala "que es un acto administrativo por el cual se atribuye a una persona con el fin de que ella gestione o realice el servicio público concedido con determinado poder de obrar sobre una manifestación de la administración Pública".³⁶

Para Bielsa no se trata de un contrato, sino de un acto administrativo, de derecho público, pero no precisa el carácter público o privado de la persona concesionaria.

Jéze manifiesta que "es un contrato administrativo por el cual un particular viene autorizado por la administración para desarrollar por cierto tiempo y a riesgo y ventura, salvo pacto en contrario, un servicio públicos recibiendo los usuarios como contraprestación económica, la cantidad determinada en las oportunas tarifas".³⁷

Canasi José agrega, "es el contrato administrativo por el cual el Estado delega o atribuye a una persona privada, física o jurídica y a veces a una persona jurídica publica, la prestación de un servicio publico y determinados atributos de él, por un término determinado y mediante la fijación de una tarifa, aunque tengan que realizar para dicha prestación construcciones o trabajos accesorios para dicho servicio".³⁸

Estos dos últimos tratadistas consideran que a concesión de servicio publico es un contrato administrativo, porque se tendría que establecer el principio de igualdad de las partes.

Para concluir, podemos decir que la concesión administrativa de un servicio público "es un acto administrativo, contractual y reglamentario, por medio del

³⁶ BIELSA, Rafael. DERECHO ADMINISTRATIVO, 10 Edición, Editorial La Ley, Argentina, Buenos Aires, 1997, pág., 255.

³⁷ Jéze Gastón, PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO, 7ª Edición, Editorial Depalma, Tomo III, Buenos Aires, Argentina 1989, pág., 224.

³⁸ CANASI, José, DERECHO ADMINISTRATIVO, 5ª Edición, Editorial Depalma, Tomo II, Argentina, Buenos Aires, 1974, pág., 571.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

cual una persona llamada autoridad que es lo puede denominar concedente, confía a una persona física o moral que se le puede denominar concesionario, la administración de un servicio público, bajo la supervisión de la autoridad concedente mediante una remuneración que consiste en cuotas o tarifas que el concesionario percibirá por los usuarios del servicio". Las cuotas o tarifas, constituyen el precio que paga el usuario por la prestación de un servicio.

4.2. NATURALEZA JURIDICA DE LA CONCESION.

Las distintas teorías acerca de la concesión administrativa tanto de autores mexicanos como extranjeros, señalan que "la naturaleza jurídica de esta figura administrativa tiene tres vertientes básicas".³⁹

- 1.- Como un acto de naturaleza administrativa.
- 2.- Como un acto de naturaleza contractual.
- 3.- Como un acto mixto o complejo.

En una primera distinción de estas teorías, podemos afirmar que en la doctrina administrativa extranjera predomina la naturaleza contractual de la concesión (André de Laubadere) y que en la doctrina administrativa mexicana tiene una mayor aceptación la naturaleza administrativa de la concesión y/o su naturaleza mixta o compleja (Gabino Fraga, Serra Rojas, Miguel Acosta Romero).

La teoría contractual de la concesión tiene como fundamento principal, que la protección de los intereses legítimos del concesionario, y crea a su favor, una situación jurídica individual, que no puede ser modificada por la Administración Pública en forma unilateral, este acto representa para el concesionario la protección de sus intereses y una garantía de sus inversiones en el servicio público concedido.

La teoría del acto administrativo de la concesión sostiene que la concesión es el acto que condiciona la atribución al concesionario de las facultades que la ley establece para expropiar bienes en beneficio de él servicio Público, todas las circunstancias favorables para que cumpla con su finalidad primordial, la satisfacción del Interés general.

³⁹ SERRA ROJAS, Andrés, *op. cit.*, Tomo II, pág. 229 y 230.

Esta teoría es apoyada ampliamente por Miguel Acosta Romero, quien señala que no está de acuerdo con el concepto de concesión como acto mixto, debido a que actualmente la mayoría de concesiones en México se otorgan mediante actos administrativos discrecionales, ya que los particulares no celebran contratos o convenios con la administración. Concluye este autor definiendo a la concesión como el acto administrativo discrecional del órgano de la administración pública, que se aplica a un caso concreto. Las disposiciones que regulan la materia de la concesión nada tienen de contrato ni de acto mixto.

El Dr. Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, nos señala que de acuerdo a nuestro sistema jurídico, "la concesión tiene características diferentes a las enunciadas en la teoría de un acto mixto o complejo, y que en nuestra Constitución como en las leyes que regulan a la concesión, se establece como una manifestación unilateral de la voluntad del Estado, que se expresa discrecionalmente, por lo que presenta las características de la Teoría del acto administrativo".⁴⁰

Ahora bien, la teoría de la concesión como un acto mixto o complejo, expuesta por Andrés Serra Rojas, determina que la concesión es el resultado de un acuerdo de voluntades entre:

- a.- El concesionario que acepta, bajo ciertas condiciones, administrar el servicio, y
- b. - La administración que le confía esta gestión.

Este acuerdo de voluntades, tiene ciertas condiciones que son establecidas por la administración, dentro de las cuales se encuentran:

- a.- Fija las reglas de funcionamiento del servicio público.
- b.- Las tarifas que deben percibirse de los usuarios.
- c.- Las sanciones, en caso de faltas del concesionario a sus obligaciones.
- d.- La duración de la concesión.

El carácter complejo de la concesión como acto administrativo es resultado de la conjugación de las siguientes características:

⁴⁰ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, ELEMENTOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO, 11 Edición, Editorial Trillas, México, 1991, pág. 217.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

a.- Un acto unilateral, donde se da una situación reglamentaria que establece la organización y funcionamiento del servicio público, lo cual consigna los poderes y deberes a que está sujeto el concesionario.

b.- Un acto contractual de naturaleza financiera destinada a asegurar la remuneración del concesionario y cuyos poderes y deberes, que resultan de las ventajas personales económicas, están subordinados a la organización y funcionamiento del servicio público.

c.- Como resultado de la conjunción de los actos anteriores, la situación del concesionario no es ni puramente contractual, porque el concedente (la administración pública) asegura el funcionamiento del servicio; ni es estrictamente legal o reglamentaria, porque no pierde su carácter de particular.

Esta teoría de la concesión como acto mixto o complejo, se apoya ampliamente por Gabino Fraga, al comentar que las concesiones son de carácter mixto o compuesto por los siguientes tres elementos:

a.- Acto reglamentario, que fija las normas a que han de sujetarse la organización y funcionamiento del servicio, mismo que incluye los horarios, las tarifas y las modalidades en la prestación del servicio, teniendo como principal característica que la administración pública puede variarlo en cualquier instancia sin el consentimiento del concesionario.

b.- Acto condición, pues condiciona la atribución al concesionario de las facultades que la ley establece para expropiar, gozar de franquicias postales, etc.

c.- Contrato, tiene como finalidad proteger los intereses legítimos del particular concesionario, creando una situación jurídica individual que no puede ser modificada de manera unilateral por la administración, es la garantía de sus inversiones mediante el equilibrio financiera de la empresa.

Fraga añade que el equilibrio financiero de la empresa es el elemento que da la pauta para la solución al problema de equilibrar los beneficios económicos del concesionario, de la empresa y el interés general en la prestación del servicio público.

Respecto al desarrollo de la naturaleza jurídica de la concesión administrativa, en la teoría y la práctica administrativa, Serra Rojas y Acosta Romero señalan que varían conforme a los mismos desarrollos del Estado, en un Estado: liberal la

concesión aparecerá como un contrato, otorgando al particular determinados privilegios, siendo un medio complementario del Estado para impulsar su desarrollo económico, en un Estado intervencionista la concesión no será un contrato, sino un acto administrativo, reduciendo la concesión o tendiendo a desaparecer, para que el Estado se encargue de actividades que en otras época se realizaban o entendían como parte de la esfera de los particulares.

El régimen jurídico que regula la concesión y las relaciones entre la administración y el concesionario, es el derecho público y está constituido por el conjunto de normas establecidas en las leyes, los reglamentos, decretos, circulares y acuerdos que fijan, precisamente, el régimen al que están sometidas la concesión y su actividad.

4.3. DIFERENCIAS ENTRE LA CONCESIÓN, AUTORIZACIÓN, PERMISO Y LICENCIA.

Dentro de la legislación administrativa mexicana, la utilización del concepto de concesión no ha sido por lo regular muy precisa, ya que se utiliza en bastantes actos administrativos algunos de los cuales no son precisamente una concesión.

Es común en leyes, resoluciones y circulares de carácter administrativo denominar concesiones a contratos, permisos, autorizaciones, licencias y otras figuras, que se hacen llamar contrato-concesión, concesión-permiso, etc., mismos que desvirtúan la naturaleza jurídica de la concesión.

De esta manera, la teoría y la práctica jurídica la mayoría de las veces no coinciden con el uso de los términos de autorización, permiso y licencia, a los cuales se les confunde principalmente con el concepto de concesión.

Para esclarecer y precisar el uso de los conceptos anunciados y sus diferencias con la concesión, definiremos estos términos en una forma más específica que la en un principio señalada:

La concesión, como ya apuntamos anteriormente, comprende diversos actos de la administración pública, confiriendo ciertos derechos o ventajas a las personas privadas sobre bienes del dominio del Estado o respecto a servicios públicos, con determinadas obligaciones, y otorgando una facultad para ejercer ciertas prerrogativas públicas.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

La autorización, señala Serra Rojas, "es facultar a una persona para que cumpla un acto que excede de su competencia, por una autoridad que esta legalmente capacitada para ello".⁴¹ La autorización permite el ejercicio de un derecho preexistente, por lo que al cumplirse con los requisitos legales se asegura el interés público y permite a la autoridad administrativa levantar el obstáculo que facilita al particular el ejercicio de un derecho; en cambio, en la concesión estamos en presencia de la creación o constitución de un derecho nuevo, que no existía anteriormente.

Las licencias, señala este mismo autor, son actos del poder público que establecen una amplia libertad de obrar al particular en condiciones determinadas.

El permiso es un título necesario, que otorga la autoridad administrativa para hacer o decir una cosa o viceversa. Es una limitación temporal más reducida que la concesión y su régimen es más flexible.

Por otro lado, Miguel Acosta Ramero define los conceptos de autorización, licencia y permiso en los términos siguientes:

- "La autorización es el acto por medio del cual se confiere a una persona el derecho de realizar una conducta.
- La licencia es la facultad que otorga el poder público para hacer algo.
- El permiso es el consentimiento que otorga quien tiene potestad también para hacer algo".⁴²

Añade este autor que estos conceptos, en el fondo, son sinónimos, y sus variaciones son sólo específicas o de grado.

Concluye definiendo que el permiso, licencia o autorización es el acto administrativo por medio del cual se otorga, por medio de un órgano de la Administración Pública, a un particular la facultad o derecho para realizar una conducta o para hacer alguna cosa.

⁴¹ Serra Rojas Andrés, *op. cit.*, pág. 229 y 230.

⁴² *cf.*

El tratadista Gabino Fraga coincide también en que los términos de autorización, licencia y permiso son utilizados indistintamente como sinónimos, y los define como "el acto administrativo por el cual se levanta o remueve un obstáculo o impedimento, que la norma legal ha establecido para el ejercicio del derecho de un particular".⁴³

Los tratadistas, coinciden claramente en que los conceptos de autorización, licencia y permiso, tienen un significado y naturaleza jurídica muy diferentes respecto de la concesión. Para ilustrar las diferencias substanciales de los anteriores conceptos y la figura de la concesión, es conveniente señalar las características principales de los mismos, conforme al análisis de los autores ya citados:

Permite el ejercicio de un derecho preexistente, cumpliendo requisitos legales de una actividad que, por su naturaleza, podría ejercerse en virtud de su libertad natural; sólo se supera un obstáculo, una prohibición establecida por una norma de derecho.

Tiene una limitación temporal y su régimen es flexible.

Su régimen reconoce al particular un derecho ya establecido, cuyo ejercicio esta sujeto a modalidades y limitaciones que, mediante requisitos, se establecen con fines sociales, como la seguridad, salubridad, etc.

Cumplidos los requisitos del régimen jurídico, se otorga la licencia, permiso o autorización; por ejemplo, la licencia de conducir, los permisos de importación, etc.

No exige capacidad financiera y técnica del solicitante, ni garantía en el procedimiento para otorgarlos.

No hay usuarios.

No rigen el principio de rescate ni de reversión.

Es un procedimiento sencillo y no se da la oposición de terceros.

⁴³ Idem., pág. 236.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

No se publica en el Diario Oficial de la Federación, sino que se le notifica personalmente al interesado, entregándosele el documento donde consta el acto.

No están sujetos a plazos forzosos; en general son de plazos largos o indefinidos en las licencias.

Los permisos y autorizaciones pueden tener distintos plazos de duración por lo general son derechos cortos o se agotan con el ejercicio de los mismos. Ejemplo: permisos de importación.

Su régimen jurídico se encuentra en la Constitución, leyes ordinarias y reglamentos, acuerdos, circulares o decretos.

Permite el ejercicio de un derecho preexistente, y se otorga de la autoridad al particular que cumple los requisitos.

Otorga una facultad de hacer, no hacer o decir algo, bajo condiciones determinadas.

Si se cumplen o satisfacen los requisitos establecidos, la autoridad está obligada a expedir el título correspondiente

Por último señalaremos que de las diferencias y características dichas, la doctrina ha subrayado los caracteres de la autorización contraponiéndolos a los de la concesión, porque ésta se emplea para aquellos Casos en los que no hay ningún derecho previo del particular a la materia que es el objeto de la concesión, en que ninguna facultad le corresponde, en que ninguna actividad puede desarrollarse si no es por virtud de la propia concesión, que es la que crea directamente tales derechos o facultades, creando o constituyendo así un derecho que no existía.

4.4. ASPECTOS CONSTITUCIONALES Y LIMITES DE LA CONCESIÓN ADMINISTRATIVA.

El artículo 28, párrafo cuarto de nuestra Constitución Política establece que ciertas áreas o actividades le han sido reservadas exclusivamente al Estado, y por consiguiente están fuera de concesión a particulares; éstas son: acuñación de moneda, correos, telégrafos, radiotelegrafía, comunicación vía satélite, emisión de billetes, petróleo, hidrocarburos, petroquímica básica, minerales radioactivos, energía nuclear, electricidad y ferrocarriles.

Ante estas condiciones, nuestra Constitución Política ordena en el cuarto párrafo del artículo 25 que el sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que, en su caso, se establezcan.

El párrafo sexto del artículo 27 Constitucional permite la figura jurídica de la concesión para la utilización de las aguas nacionales. De igual forma, la fracción I del artículo 27 Constitucional consagra que sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesorios o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas.

Es válido afirmar que las bases constitucionales de la concesión se encuentran plasmadas en los párrafos octavo y noveno del artículo 28, pues señalan: "El Estado, sujetándose a las leyes podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público".

"La sujeción a regímenes de servicio público se apegará a lo dispuesto por la Constitución y sólo podrá llevarse a cabo mediante ley".

Del análisis de los párrafos anteriormente citados, salta a la vista la intención del constituyente de facultar al Estado para, en base a la ley, y en casos de interés público, otorgar concesiones (tanto para establecer y explotar un servicio público, como para aprovechar y explotar un bien del dominio público), prohibiendo aquellas que la misma ley señale como no concesionables (y que son las que señala el mismo artículo, en su párrafo cuarto).

4.5. OBLIGACIONES DEL CONCESIONARIO.

El servicio público puede ser prestado en dos formas: directamente por el Estado, o indirectamente por medio de la concesión administrativa; en este orden de ideas, el concesionario viene a ser un colaborador del Estado en la realización del servicio público determinado por la concesión, doctrinalmente los

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

concesionarios, como ya lo observamos, son organismos descentralizados por colaboración, que a diferencia de los llamados organismos descentralizados por región y por servicio, son entidades privadas que realizan una función o quehacer público, que originariamente le corresponde efectuar al Estado, pero que la ley lo autoriza a delegarlo a particulares.

Una vez que nace el acto administrativo llamado concesión, el concesionario tiene diversas obligaciones emanadas de la ley respectiva o impuestas por la autoridad concedente, ellas son:

Otorgar garantía a favor de la autoridad concedente, para asegurar el cumplimiento de todas y cada una de las obligaciones que adquiere, conforme a lo previsto por la ley respectiva y en el título de concesión.

Iniciar y prestar el servicio público al cual se ha comprometido en forma continua, regular, uniforme y general, de acuerdo a las bases y tarifas que apruebe la autoridad concedente.

Mantener en buen estado los bienes durante el plazo de la concesión. Así mismo, el concesionario está obligado a realizar las inversiones que determine la autoridad concedente con la finalidad de mejorar el servicio prestado.

Abstenerse de disponer de los bienes afectados a la prestación del servicio sin consentimiento de la autoridad concedente. A pesar de ser el concesionario el propietario de los bienes destinados a la explotación del servicio concesionario, existen múltiples limitaciones a este derecho de propiedad. En efecto, el derecho del concesionario sobre el patrimonio dispuesto al servicio concesionado no tiene una duración indefinida, sino que, por virtud del llamado derecho de reversión, pasa al Estado sin compensación alguna al término de la concesión. De igual manera, las hipotecas y demás gravámenes que lleguen a efectuar dicha propiedad, sólo pueden establecerse con la aprobación de la autoridad concedente y subordinados al derecho de reversión, de tal manera que dichos gravámenes se extinguirán al pasar los bienes al Estado.

Acatar las sanciones que se le impongan por incumplimiento de las obligaciones analizadas.

Si el concesionario incumple sus obligaciones, se hace acreedor de sanciones. Estas son muy variadas, pudiendo consistir en multa, suspensión de los beneficios económicos que se le hubieran otorgado, imposición del pago de

daños y perjuicios causados, e inclusive pudiendo llegar a la declaratoria de la caducidad de la concesión. Es decir, partiendo de la base de que al Estado le interesa la continuidad, regularidad, uniformidad y generalidad del servicio público, ante las actuaciones contrarias a estos principios se aplican medidas varias, entre ellas, la caducidad.

A continuación ahondaremos en la figura jurídica de la caducidad de la concesión, por representar un medio con el que los particulares, usuarios de los servicios públicos, contamos para presionar a los concesionarios a efecto de que se presten de manera correcta los servicios.

La caducidad es la más importante causa anormal o anticipada de conclusión de la concesión. Podría definirse como la forma de extinción de la concesión por incumplimiento del concesionario de las obligaciones esenciales señaladas en la ley o fijadas por la autoridad concedente y que viene a poner en peligro la prestación del servicio público.

La caducidad de la concesión constituye la sanción más importante que puede imponerse al concesionario y deberá declararse en razón de faltas graves del mismo. Dada la trascendencia de la extinción anticipada de la concesión y las perturbaciones que siempre origina en el funcionamiento del servicio público, es una medida que debe usarse con gran prudencia.

Las causas de caducidad de la concesión varían de ley a ley. Pero se reducen, como hemos dicho, a incumplimientos graves del concesionario que afectan el núcleo, la esencia del servicio. La caducidad tiene que estar expresamente provista en la ley, y es declarada por la autoridad concedente previo derecho de audiencia al concesionario.

Una vez declarada la caducidad de la concesión, evidentemente el concesionario no tiene derecho a indemnización alguna y todo los bienes afectos a la prestación del servicio público revierten al Estado.

De lo expuesto, se deriva que la omisión o inadecuada prestación de servicios públicos concesionados constituyen una falta grave, y teóricamente una causa de caducidad de la concesión. Por lo tanto, frente a servicios públicos concesionados no prestados o deficientemente proporcionados, los usuarios podemos acudir ante la autoridad concedente para que ésta, a su vez, declare la caducidad de la concesión, y consecuentemente la extinción de este acto administrativo sin responsabilidad alguna para el Estado, es decir, la posible

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

caducidad de la concesión, principalmente, y las otras sanciones, constituyen medios colateralmente o indirectos para forzar al concesionario a que preste Correctamente el servicio público a su cargo.

4.6. LOS RECONOCIMIENTOS ADUANEROS.

En el Capítulo anterior manejamos el desarrollo del despacho aduanero, sin embargo considero pertinente sintetizarlo de nueva cuenta por ser de gran importancia en el tema central de la presente tesis.

En primer lugar debemos señalar que el desarrollo de este apartado es más operativo que jurídico, es decir que haremos una descripción de todo el procedimiento a que se someten las mercancías importadas desde el momento mismo de su arribo a nuestro país, hasta su llegada, a su destino final. Lo anterior por considerarlo necesario para tener una idea más clara de lo que realmente se hace en las aduanas mexicanas.

Al llegar las mercancías a las aduanas de nuestro país, en principio se depositan en los almacenes y la autoridad les asigna un número de registro que indica la fecha de ingreso del embarque, fecha que por cierto, será la que rija el cumplimiento de todas las obligaciones correspondientes, tales como tipo de cambiό, restricciones y regulaciones no arancelarias, base gravable, etc.

Asimismo durante su almacenaje el Agente Aduanal podrά o no hacer una revisiόn previa (Reconocimiento Previo) para comprobar que el embarque llegό en 6ptimas condiciones, en las cantidades acordadas entre el proveedor y su cliente y con las especificaciones declaradas.

Ya con la documentaci6n requerida (factura, permisos, listas de empaque, etc.) el Agente Aduanal clasifica arancelariamente las mercancías, con lo cual determina las obligaciones en aranceles, restricciones (permisos previos), regulaciones no arancelarias (autorizaciones), cuotas compensatorias y preferencias arancelarias otorgadas por los Convenios Internacionales. Clasificada la importaci6n el Agente Aduanal, solicita al importador un anticipo para el pago de los impuestos correspondientes.

Continuando con su trabajo el Agente Aduanal elabora el pre-pedimento para que el mismo sea validado, ya sea por la propia autoridad o su representante facultado (generalmente el pedimento de importaci6n es validado por la

Asociación de Agentes Aduanales). La validación tiene por objeto evitar, en la medida de lo posible, errores en el pedimento y con ello multas e infracciones.

Con el pedimento validado se procede a formular el pedimento definitivo, el cual debe presentarse para pagar los impuestos correspondientes de las mercancías (Ad Valorem ADV, que es la cantidad que resulta del pago de impuestos; Impuesto al Valor Agregado IVA, Derecho de Trámite Aduanero DTA, Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios IEPS, Impuesto Sobre Automóviles Nuevos ISAN, Cuotas Compensatorias CC, etc.) en la caja recaudadora de las aduanas, frecuentemente concesionadas a las instituciones financieras privadas del país, pago que debe hacerse con cheque certificado o efectivo.

Una vez pagados los impuestos y presentado el pedimento para su registro en la caja recaudadora, iniciamos **LA ETAPA CENTRAL** de nuestro trabajo de investigación.

4.6.1. PRIMER RECONOCIMIENTO ADUANERO.

Como lo acabamos de señalar, una vez pagados los impuestos y presentado el pedimento para su registro en la caja recaudadora, se procede a activar el mecanismo de selección automatizada,* mejor conocido como 'Semáforo Fiscal', primera selección automatizada que define de manera casual si las mercancías deberán o no someterse a una revisión por parte de la autoridad (Verificadores Aduanales).

Para el caso en que la selección indique Desaduanamiento libre 'VERDE' las mercancías se entregan de inmediato para ser transportadas a su destino final.

Pero si el Semáforo Fiscal señala Sujeto a Revisión 'ROJO', las mercancías deberán pasar a la zona de inspección predeterminada para tal efecto, en donde los Verificadores Aduanales procederán a revisar minuciosamente únicamente la clasificación arancelaria, descripción, naturaleza, origen, documentación, cantidad, unidad de medida, etiquetado y números de serie, en su caso.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

4.6.1.1. CONCEPTO Y DESARROLLO.

El artículo 44 de la Ley Aduanera vigente, define al Reconocimiento Aduanero o Primer Reconocimiento como "el examen de las mercancías de importación o de exportación, así como de sus muestras, para allegarse de elementos que ayuden a precisar la veracidad de lo declarado, respecto de los siguientes conceptos:

I. Las unidades de medida señaladas en las tarifas de las leyes de los impuestos generales de importación o exportación, así como el número de piezas, volumen y otros datos que permitan cuantificar la mercancía.

II. La descripción, naturaleza, estado, origen y demás características de las mercancías.

III. Los datos que permitan la identificación de las mercancías, en su caso."

Así encontramos que el Reconocimiento Aduanero o Primer Reconocimiento es el acto mediante el cual la autoridad tiene facultades para verificar si las importaciones y las exportaciones han sido correctamente declaradas y que se han cumplido con las disposiciones en materia de Comercio Exterior, en cuanto a impuestos, permisos o autorizaciones.

El Verificador Aduanal es quien realiza el Primer Reconocimiento y sólo tiene que cerciorarse que el embarque ha pagado sus impuestos correctamente, que la actuación del Agente o Apoderado Aduanal haya sido correcta y que se hayan cumplido con las obligaciones en materia de permisos, autorizaciones, declaraciones y etiquetado.

El procedimiento de Semáforo Fiscal no sólo simplificó el despacho aduanero, sino que también demostró una eventual confianza en los importadores residentes en el país, en la inteligencia que, la declaración aduanal sirve como base legal y fiscal para las deducciones y los costos de venta de los importadores, es decir, que las importaciones tienen como consecuencia inédita la fiscalización.

De conformidad con lo establecido en el artículo 43 de la Ley Aduanera, como parte del proceso en el despacho aduanero de importación de mercancías los importadores una vez que hayan presentado el pedimento correspondiente y pagado las contribuciones y cuotas compensatorias pertinentes, deben activar el mecanismo de selección automatizado (Semáforo Fiscal), el cual determinará si

el embarque deberá sujetarse o no a la verificación física de las mercancías, lo que se conoce aduaneramente como "Primer Reconocimiento".

Si el resultado de la selección automatizada es afirmativo para la revisión, las autoridades aduaneras practicarán una revisión documental y verificarán la exactitud de los datos asentados en los documentos antes de que el vehículo que transporta las mercancías abandone el recinto fiscal o Aduana, y en caso de haber detectado alguna anomalía, deberán emitir un acta circunstanciada que consigne tales irregularidades.

Para activar el Semáforo Fiscal es necesario que las mercancías estén colocadas en el lugar que la aduana haya señalado, a fin de evitar que se intente cambiar las mercancías durante su revisión.

Si el Semáforo Fiscal salió 'VERDE', ni la autoridad aduanera, ni la policía fiscal, podrán revisar las mercancías y se deberán entregar al importador de inmediato.

Con el cambio del Sistema Aduanero Mexicano, también se modificó la forma de practicar la revisión. Antiguamente todos los embarques estaban sujetos a la revisión aduanal, en la actualidad sólo unos cuantos, elegidos automatizadamente y a través de un mecanismo electrónico que esta concesionario a particulares.

Este gran cambio ha eliminado una gran cantidad de corrupción, aunque también ha provocado que muchos importadores y exportadores del país, hagan "trampa" confiando en su "buena suerte".

Cabe señalar que el mecanismo de selección automatizado, tanto para el primer reconocimiento como para el segundo, están concesionarios a la iniciativa privada, que al igual que las demás concesiones, fueron licitadas públicamente.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

4.6.2. SEGUNDO RECONOCIMIENTO ADUANERO.

El Segundo Reconocimiento Aduanero tiene su origen en las reformas a la ley Aduanera de fecha 20 de diciembre de 1991, de las cuales la de mayor trascendencia fue la adición del artículo 8-B creado para regular la autorización dada por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a los particulares para prestar los servicios que faciliten el reconocimiento aduanero de las mercancías "Segundo Reconocimiento Aduanero", así como los requisitos que deben cubrir.

Sin embargo fue hasta el 20 de julio de 1992 que se reformó el artículo 29 de la Ley Aduanera, estableciendo ya como una obligación la activación por segunda ocasión el mecanismo de selección automatizada para determinar si las mercancías estaban sujetas o no a un Segundo Reconocimiento por parte de la iniciativa privada a través de los Dictaminadores Aduaneros.

Siguiendo el mismo orden de ideas debemos recordar que el Segundo Reconocimiento surgió como un control de calidad para el Reconocimiento Aduanero practicado por la autoridad a través de los Verificadores Aduanales y como una forma de control para disminuir la corrupción imperante hasta ese momento en las aduanas nacionales.

El Segundo Reconocimiento Aduanero desde su creación ha estado a cargo de la iniciativa privada como resultado de la Convocatoria para participar en la licitación Pública número SI-SR-01192. para la contratación de Servicios de Apoyo y Control del Despacho Aduanero.

Convocatoria publicada el 2 y 28 de septiembre de 1992 en el Diario Oficial de la Federación, presentándose a concursar múltiples empresas interesadas en contratar con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público los servicios requeridos por esta última, de las cuales sólo 12 de ellas ganaron la citada licitación, para prestar los Servicios de Apoyo y Control del Despacho Aduanero o Segundo Reconocimiento, inicialmente en 46 aduanas licitadas, mismas que estaban conformadas en 12 paquetes.

La convocatoria se fundamentó legalmente en los artículos 8-B y 29 de la Ley Aduanera abrogada, licitación que fue realizada con el objeto primordial de autorizar a los particulares para prestar los servicios relacionados con el despacho aduanero y proteger mejor los intereses del Fisco Federal y de la comunidad importadora y exportadora mediante un sistema automatizado, que

hace las veces de un control de calidad sobre los servicios prestados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el Primer Reconocimiento Aduanero, con el fin de acrecentar la confianza de los usuarios de las Aduanas del país.

4.6.2.1. CONCEPTO Y DESARROLLO.

El artículo 44 de la ley Aduanera define al Segundo Reconocimiento Aduanero como: "el examen de las mercancías de importación o de exportación, así como de sus muestras, para allegarse de elementos que ayuden a precisar la veracidad de lo declarado, respecto de los siguientes conceptos:

I. Las unidades de medida señaladas en las tarifas de las leyes de los impuestos generales de importación o exportación, así como el número de piezas, volumen y otros datos que permitan cuantificar la mercancía.

II. La descripción, naturaleza, estado, origen y demás características de las mercancías.

III. Los datos que permitan la identificación de las mercancías, en su caso".

Esta segunda revisión se deriva de la activación del Segundo Semáforo Fiscal, el cual como ya hemos mencionado con anterioridad determina si debe o no efectuarse esta revisión a las mercancías que ya fueron previamente revisadas por los Verificadores Aduanales en el Reconocimiento Aduanero.

Así pues el Segundo Reconocimiento consiste en la revisión física y documental de las mercancías de importación y exportación realizada por los Dictaminadores Aduaneros autorizados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Cabe señalar que los Dictaminadores Aduaneros sólo elaboran un dictamen de las mercancías que se les presentan para su revisión y en dicho dictamen tienen que hacer constar el resultado de la revisión, teniendo este dictamen los mismos efectos en materia de fianzas y embargos que el Acta del Primer Reconocimiento.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El Segundo Reconocimiento Aduanero es también una herramienta de apoyo con la que cuenta la autoridad aduanera mexicana, equivalente a un control de calidad del actual sistema aduanero mexicano, mediante la revisión automatizada del trabajo realizado por los Verificadores Aduanales y el control de salida de las aduanas.

El Segundo Reconocimiento Aduanero, lejos de ser un embrollo administrativo, representa la tranquilidad y seguridad de los importadores que realizan correctamente sus despachos, ya que los Dictaminadores Aduaneros llevan a cabo la segunda revisión, con facultades de dictamen, corroborando la declaración del contribuyente y la actuación de la autoridad aduanera, lo cual a todas luces, evita en gran medida la corrupción y los arreglos “extraordinarios” que tanto perjudican al país.

Así pues, bajo el nuevo Sistema Aduanero Mexicano, la autoridad hacendaria y comercial del país, está buscando y presionando para la integración en sociedad o en asociación, de los importadores y los exportadores, procurando lograr mayores beneficios reflejados en la reducción de esfuerzos, costos y tiempo.

En conclusión el Segundo Reconocimiento tiene como finalidad primordial el erradicar la corrupción, así como mejorar y modernizar el control de la verificación de las mercancías en la aduana, teniendo como base el dictamen que elabora el dictaminador aduanero.

Dictamen, que para la autoridad aduanera significa una forma independiente de comprobación de la veracidad de las manifestaciones de los usuarios de las aduanas en los pedimentos de importación o exportación en sus operaciones aduaneras, comparando también estos resultados con lo arrojados por el primer reconocimiento, con el fin de establecer las medidas que permitan un mejor control sobre el despacho aduanero.

4.6.3. FACULTADES DE COMPROBACIÓN DE LA AUTORIDAD FISCAL.

Muchas personas piensan que al contar con pedimento aduanal, lleno de sellos, firmas y registros de máquinas calculadoras, se encuentran dentro del marco legal del comercio exterior. Esto es totalmente FALSO. Se debe saber que el Pedimento Aduanal es simplemente una Declaración Fiscal que está sujeta a la comprobación por parte de la autoridad y que es igual a todas las demás

declaraciones, como las del Impuesto al Valor Agregado, Impuesto sobre la Renta o Impuesto al Activo.

En el caso de la declaración aduanal, a diferencia del resto de las declaraciones fiscales, es revisada, o mejor dicho, puede ser revisada en varias ocasiones, Dos en la aduana, una durante su transporte y una más (o en ocasiones más de una vez) en cumplimiento de las facultades de comprobación. Cabe resaltar que, aún cuando se haya revisado un embarque por la autoridad en la aduana, la mercancía está sujeta a la posible revisión en el domicilio o en circulación, aquí vale comentar que los Verificadores Aduanales inspeccionan el embarque desde el punto aduanal y no desde el punto fiscal lo cual no es lo mismo.

Como se menciona en los apartados sobre el "Primer y Segundo Reconocimiento Aduanero", la revisión que se hace en las aduanas es sobre los siguientes puntos:

- a) Unidades de medida, cantidades, pesos y volúmenes;
- b) Clasificación Arancelaria y descripción de las mercancías;
- c) Números de serie e información que permita la identificación de las mercancías; y
- d) Cumplimiento de las obligaciones tributarios y de documentación exigidas por la autoridad a través de la Legislación Aduanera.

Estos Cuatro puntos de inspección, evidentemente, no le permiten a la autoridad cerciorarse del buen cumplimiento fiscal de los embarques y por ello, además de supervisar que en las aduanas se hizo lo correcto, también supervisan que los importadores lo hayan aplicado correctamente desde el punto fiscal.

En una auditoria aduanera, la autoridad certifica lo declarado en las aduanas, con ello, por una parte supervisa la buena actuación de los "Actores Aduanales", Verificadores y Agentes Aduanales y por la otra, la buena acción de los contribuyentes. Por ejemplo, si en las aduanas se declararon lápices en lugar de los plumones que realmente se compraron, ya sea por error o como una medida tendiente a lesionar al Fisco Federal, durante la inspección se puede descubrir tal anomalía, o bien, si en las aduanas se declaró al embarque con un valor para efectos aduanales de \$10,000, dólares y en la realidad le costó \$20,000, sólo se podrá deducir lo que se manifestó en el pedimento, en caso contrario, la autoridad podrá descubrir tal subvaluación.

Estos dos hipotéticos ejemplos dan la pauta para demostrar que existe una razón lógica del por qué la Ley Aduanera establece procedimientos de comprobación posteriores a la importación.

Partiendo de esta situación, la autoridad puede, siempre que traiga orden por escrito, presentarse al domicilio de los contribuyentes que participan en el comercio internacional y solicitar la comprobación del cumplimiento de las diversas disposiciones que en la materia existen, en estos casos, la autoridad podrá exigir la comprobación respecto de los siguientes puntos:

a) Valor manifestado en el pedimento, contra los comprobantes que acrediten el pago a los proveedores extranjeros;

b) Documentos de prueba que certifiquen, fielmente, el origen de las mercancías de importación;

c) Cumplimiento de las disposiciones en materia de impuestos, tanto del llamado 'Advalorem' (Impuestos al Comercio Exterior), como del Impuesto al Valor Agregado (IVA), como del Derecho de Trámite Aduanero (DTA), como del Impuesto sobre Automóviles Nuevos (ISAN, para el caso de importación de vehículos), como del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS, para el caso de importación de bebidas alcohólicas y tabaco principalmente), entre otros;

d) Comprobación de que las mercancías de importación o exportación se sometieron a todos los trámites, autorizaciones y disposiciones establecidas en ley, desde el paso por la aduana, hasta los permisos o licencias que establecen las restricciones o regulaciones no arancelarias para importar o exportar en nuestro país.

Cuando la autoridad detecta algún error u omisión debe proceder a garantizar el Interés Fiscal, a través del Acta Circunstanciada cuando se trate de omisión de impuestos o del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera (PAMA), y al igual que las facultades que tiene la autoridad durante la comprobación durante el transporte, la comprobación en domicilio sólo genera embargo precautorio bajo las siguientes circunstancias:

- a) Cuando las mercancías se introduzcan por lugar no autorizado;
- b) Cuando se trate de mercancía de importación o exportación prohibida o sujeta a las restricciones o regulaciones no arancelarias y no se acredite su cumplimiento;
- c) Cuando no se acredite con la documentación aduanal correspondiente que las mercancías se sometieron a los trámites previstos en la Ley Aduanera; y
- d) Cuando se descubran sobrantes en más de un 10% de lo declarado en el pedimento, únicamente cuando se trate de importaciones que se hayan realizado por vía terrestre.

Quando esto suceda, el importador o el exportador deberá ofrecer las pruebas y los alegatos que le convengan, por escrito y en un plazo que no podrá ser superior a los 10 días hábiles siguientes al levantamiento del Acta. Este escrito se presenta en formato libre y en él se debe manifestar todo aquello que le permita a la autoridad quedar satisfechos de los actos de los contribuyentes. Este procedimiento **NO SE ENTIENDE COMO UN RECURSO DE REVOCACIÓN**, ya que es sólo una oportunidad que se le otorga al particular para acreditar la legal estancia en el país de esa mercancía, la autoridad, deberá dar respuesta, también por escrito, en un plazo no mayor a 4 meses, de lo contrario se entenderá que la autoridad favoreció al contribuyente y aceptó sus alegatos y pruebas.

En el caso en que la autoridad ratifique su posición, entonces el contribuyente, tendrá la opción de pagar lo que la, autoridad haya determinado o bien de presentar un medio de defensa que intente revocar la determinación de la autoridad, es decir, tendrá la opción de presentar su **RECURSO DE REVOCACIÓN O JUICIO DE NULIDAD**.

“Finalmente sólo resta sugerir que las importaciones y las exportaciones que realicen los contribuyentes siempre sigan dos reglas básicas”:⁴⁴

la. Que se revisen perfectamente después de que la operación haya concluido, para que en su caso, se presenten las rectificaciones que garanticen por 10 años la tranquilidad de los mismos, practicar una Auditoria Aduanera Interna es muy saludable para todos los que importan o exportan en el país, pero principalmente

⁴⁴ REYES DÍAZ LEAL, Eduardo, *op. cit.*, pág. 109.



para aquellos que las importaciones son una parte muy importante de sus actividades comerciales e industriales; y

2a. Que se organicen perfectamente los expedientes de Tráfico Internacional, sugiriendo, particularmente, que se lleve un expediente por cada operación y que en él se guarden los originales (en contabilidad se pueden llevar copias sin problema alguno), con una hoja de chequeo de documentación y, en su caso, con el reporte de la Auditoria Aduanera Interna.

4.7. IRREGULARIDADES EN LOS RECONOCIMIENTOS ADUANEROS.

Está claro que la corrupción es cada vez más aguda para los gobiernos y las comunidades, y que a menos que las administraciones de aduanas se decidan a atacar el problema seriamente, confrontarán soluciones radicales que les serán impuestas.

Como lo señalamos en el Capítulo anterior, podemos hablar de dos tipos de corrupción, la sistemática y la aguda; la primera de ellas surge cuando la administración paga a los funcionarios de aduanas, insuficientemente, sabedora de que el salario estará complementado por pagos que, por de bajo del agua, les harán los importadores o los pone en situaciones en que pueden ser tentados, y nada hace para evitar la corrupción resultante.

La corrupción aguda es mucho más seria, y exige medidas más radicales. Esta se da entre los importadores u otras personas, y uno o más empleados de las aduanas, con el propósito de evadir obligaciones, por medio de la sub-valoración, declaraciones falsas acerca de las mercancías, o no manifestando mercancías que son después trasladadas a las bodegas del importador, sin inspección o verificación alguna.

En lo referente al Segundo Reconocimiento Aduanero, son dos los que sobresalen: la información incompleta y parcial del primer reconocimiento, y el uso insuficiente de la información proveniente del Segundo Reconocimiento.

En primer término, el Segundo Reconocimiento Aduanero es utilizado sólo como un chequeo automatizado pero completo del primer reconocimiento. No obstante, actualmente el chequeo es parcial ya que algunos funcionarios de las aduanas obran bajo el criterio de discrecionalidad o libre albedrío y en diversas

ocasiones conducen inspecciones conocidas en el medio aduanero como (rojos operativos), cuyos resultados jamás son examinados por los dictaminadores aduaneros del Segundo Reconocimiento.

El segundo factor que agobia al Segundo Reconocimiento Aduanero es el uso inadecuado de la información proveniente de ambos reconocimientos. Toda vez que la información del Segundo Reconocimiento Aduanero se remite al Administrador de la Aduana, sin respuesta o seguimiento alguno sobre las acciones tomadas por este último y que podrían mejorar el proceso y/o reconciliada con el primer reconocimiento. De hecho, la información del Segundo Reconocimiento Aduanero sólo es tomada en cuenta para la elaboración de las estadísticas hacendarias.

Como resultado de estos factores, el Segundo Reconocimiento Aduanero está aislado de las otras etapas de la operación aduanera ya que la comunicación que se tiene con los Administradores de las aduanas es muy limitada y en algunos casos es nula, aislamiento que ha permitido disminuir la corrupción en las aduanas.

4.8. RECOMENDACIONES PARA UNA SOLUCIÓN.

El desarrollo económico de un país se ve determinado, en gran medida, por la eficiencia de su sistema aduanero, ya que de ello depende lo atractivo que puede ser para el capital extranjero o nacional el establecimiento o creación de nuevas industrias.

Hemos señalado que el gran cambio del país se debe en gran parte a la nueva activación de la Economía Nacional mediante la Inversión Privada, ya que en el pasado dicha activación se hacía mediante "Gasto Público". Así podemos observar que este principio ha sido aplicado en casi todos los sectores de la sociedad como el campo, la banca y la minería entre otros y por supuesto el sector aduanero no podía quedar excluido.

Hasta ahora la autoridad pública sigue teniendo a su cargo la administración de las aduanas, el primer reconocimiento y la custodia de los recintos aduanales.

Pero el Segundo Reconocimiento Aduanero, los mecanismos de selección automatizados, el almacenaje, la custodia, las maniobras, los transbordos y las conducciones ya han sido concesionados a los particulares.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Como resultado de dichas concesiones se han hecho más expeditos los despachos aduaneros y se han mejorado en mucho, las instalaciones en casi todas las aduanas nacionales para atender mejor las necesidades de los importadores nacionales y extranjeros.

Estas concesiones previamente establecidas en las leyes de la materia (Ley Aduanera) se han hecho a través de licitaciones públicas abiertas que exigen a los candidatos, experiencia probada y garantías económicas que den seguridad a los usuarios y a la propia autoridad del buen desempeño y correcto funcionamiento de los servicios que presten, obviamente bajo la supervisión de la propia autoridad.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, autorizó a 12 empresas privadas, para prestar los servicios del Segundo Reconocimiento Aduanero en 46 Aduanas que inicialmente conformaron los 12 paquetes licitados de la siguiente manera:

Paquete 1:

Aeropuerto de la Ciudad de México.

Ciudad Hidalgo.

Querétaro.

San Luis Potosí.

Tuxpan.

Paquete 2:

Ciudad Juárez.

Chihuahua.

Gral. Rodrigo M. Quevedo.

Ojinaga.

Paquete 3:

Aguascalientes.

Guadalajara.

La Paz.

Manzanillo.

Mazatlán.

Paquete 4:

Acapulco.

Estado de México.

Interior de México.

Lázaro Cárdenas.
Puebla.

Paquete 5:
Ciudad Miguel Alemán.
Matamoros.
Tampico.

Paquete 6:
Guaymas.
Mexicali.
Tecate.

Paquete 7:
Agua Prieta.
Naco.
Nogales.
Sonoyta.

Paquete 8:
Cancún.
Nuevo Laredo.
Puerto Progreso.
Subteniente López.

Paquete 9:
Ciudad Acuña.
Piedras Negras
Torreón

Paquete 10:
Colombia.
Monterrey.
Reynosa.

Paquete 11:
Ciudad del Carmen.
Coatzacoalcos.
Salina Cruz.
Veracruz.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Paquete 12:
Ensenada.
San Luis Río Colorado.
Tijuana.

La integración de estos paquetes dependió en gran medida del tamaño de las aduanas (grandes, medianas o pequeñas), medido por el número de operaciones realizadas diariamente en las mismas, sin embargo a la fecha algunos de los paquetes han sido adicionados con algunas aduanas, secciones aduaneras o garitas; como es el caso de los paquetes 2, 5 y 10 para quedar de la siguiente manera:

Paquete 2:
Ciudad Juárez.
Chihuahua.
Gral. Rodrigo M. Quevedo.
Ojinaga.
Parque Industrial "Las Américas".
Puente Zaragoza.

Paquete 5:
Ciudad Camargo.
Ciudad Miguel Alemán.
Lucio Blanco.
Matamoros.
Tampico.

Paquete 10:
Colombia.
Monterrey.
Nuevo Amanecer-Pharr.
Reynosa.

Cabe resaltar que las modificaciones que anteceden se derivan principalmente de la demanda de la prestación del servicio del Segundo Reconocimiento Aduanero por parte de la Administración General de Aduanas, en las aduanas adicionadas a los paquetes antes señalados y al buen desempeño de sus servicios que han tenido las empresas ganadoras de la licitación.

La operación del Segundo Reconocimiento esta a cargo de las 12 empresas privadas contratadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en los términos y condiciones previamente establecidas en la Licitación Pública SI-SR-01/92 y el Contrato de Prestación de Servicios.

Estas empresas tienen el compromiso contractual de suministrar diversos bienes y servicios para la mejor operación del despacho aduanero, sobresaliendo la instalación o adecuación de las instalaciones del área del Segundo Reconocimiento y la contratación de los Dictaminadores Aduaneros seleccionados y autorizados previamente por la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en virtud de haber cumplido cada uno de los aspirantes a Dictaminador Aduanero, con todos y cada uno de los requisitos previstos en el artículo 174 de la ley Aduanera, además de someterse anualmente al examen de conocimientos y al polígrafo (detector de mentiras) aplicado por la autoridad aduanera.

Los Dictaminadores Aduaneros, no sólo deberán revisar lo declarado por el importador, sino también lo revisado por los Verificadores Aduanales, pues el Segundo Reconocimiento es un control de calidad que concluye en dos momentos, dependiendo del resultado de la revisión.

El primer momento se da cuando la mercancía es de vuelta de inmediato al importador por no encontrarse ninguna incidencia grave.

Y el segundo momento se da cuando el Dictaminador Aduanero cierra su dictamen y lo remite al Administrador de la Aduana por haber encontrado alguna incidencia grave.

La característica más sobresaliente de la operación del Segundo Reconocimiento Aduanero es el total respeto y apego a la normatividad vigente, lo cual evita que los Dictaminadores actúen con discrecionalidad y permite detectar más fácilmente cualquier anomalía que se presente.

Por lo anterior es de suma importancia mantener actualizada la normatividad, para tener un mejor control de la operación aduanera y reducir como hasta la fecha o eliminar en el mejor de los casos la corrupción dentro de la operación aduanera.

Debemos recordar que el Segundo Reconocimiento Aduanero es tan solo un apoyo que tiene la autoridad aduanera para el control de la operación dentro de

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

las aduanas y que el dictamen emitido por los Dictaminadores solo es un informe técnico que permite a la autoridad tomar mejores decisiones.

Es muy importante destacar que el logro obtenido tanto en el aspecto de la responsabilidad como en el de la eficiencia del Segundo Reconocimiento Aduanero, se debe principalmente a las empresas contratadas, que han demostrado ser responsables innovadoras y eficientes.

Dado que la finalidad del Segundo Reconocimiento es evaluar el desempeño de los agentes aduanales e importadores, así como el de los Verificadores Aduanales del primer reconocimiento, para evitar en la medida de lo posible la corrupción en las aduanas mexicanas, se puede decir que el Segundo Reconocimiento Aduanero sí a cumplido su cometido.

Toda vez que si bien es cierto que no se ha podido erradicar, la corrupción en las aduanas al 100%, también es cierto que la misma a disminuido por lo menos en un 90% que se ve reflejado en los resultados operativos, por tipo de aduana, por incidencias y por glosa selectiva arrojados desde sus inicios.

También debemos señalar, que el estricto cumplimiento a la normatividad por parte del personal del Segundo Reconocimiento, no ha dado lugar a situaciones u omisiones que se consideren graves, por lo que en términos generales, el desempeño operativo del Segundo Reconocimiento ha sido satisfactorio.

La diferencia en eficiencia entre el primer reconocimiento y el Segundo Reconocimiento, es significativa porcentualmente hablando ya que mientras el primer reconocimiento registro incidencias en un 3.1% de 39,285 pedimentos, en el Segundo Reconocimiento se encontraron incidencias en un 18.3% de los mismos, durante el segundo semestre del 2001, cifra que se incremento aproximadamente en un 14% respecto del primer semestre.

Adicionalmente al beneficio de la disminución de la corrupción en las aduanas nacionales, se tienen los beneficios económicos tanto para la autoridad aduanera que ha logrado una mayor recaudación fiscal, como para los importadores y los exportadores que gracias a un despacho mucho más rápido y eficiente se evitan en un alto porcentaje el pago de gastos innecesarios por almacenamiento o el pago de recargos y actualizaciones.

Además considero muy importante señalar las siguientes recomendaciones, por parte de las empresas privadas para obtener un servicio eficiente y funcional:

Al otorgarse la concesión, la autoridad fiscal-aduanera no perdería el derecho al cobro de los impuestos y demás contribuciones que el particular estaría obligado a pagar, y que en la práctica se efectúa por medio de los módulos bancarios correspondientes. El Estado no pierde la propiedad ni el derecho sobre los bienes o servicios materia de la concesión, y puede en todo momento reservarse el derecho de revisión en un período determinado, en el cual podrá ratificar, derogar, abrogar o transferir la concesión.

Las instalaciones en las que se llevan a cabo estos servicios, el mantenimiento, equipo y papelería correría a cargo de la empresa privada.

La empresa privada tiene la posibilidad de otorgar contrataciones al personal existente, si éste reúne las condiciones que le fuesen exigidas. Cabe señalar que el S.A.T, como una medida político-económica, podría otorgar liquidaciones, retiros voluntarios o, en su caso, reubicar al personal en las diversas áreas que lo componen, que, incluso si las necesidades de trabajo así lo requieren, podría ubicarse en las diversas Entidades Federativas de la República, siendo más aceptable esta última opción, porque sería muy costoso para el Servicio de Administración Tributaria dar la liquidación o el retiro voluntario a sus trabajadores.

Se sugiere el ensayo de estas recomendaciones en una aduana-piloto, y de dar resultado satisfactorio, podría implementarse en forma paulatina en el resto del territorio nacional, tal como fue el caso de la aplicación del mecanismo de selección automatizado y el segundo reconocimiento, observándose los resultados una vez puesto en marcha en un periodo de 6 meses a 1 año.

Para concluir, proponemos como debería quedar nuestro artículo 44 de la Ley Aduanera, ya que es este artículo la fuente legal de los Reconocimientos Aduaneros;

El Reconocimiento Aduanero y Segundo Reconocimiento autorizados por la Secretaría, consisten en el examen de las mercancías de importación o de exportación, así como de sus muestras, para allegarse de elementos que ayuden a precisar la veracidad de lo declarado, respecto de los siguientes conceptos:

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

I. Las unidades de medida señaladas en las tarifas de las leyes de los impuestos generales de importación o exportación, así como el número de piezas, volumen y otros datos que permitan cuantificar la mercancía.

II. La descripción, naturaleza, estado, origen y demás características de las mercancías.

III. Los datos que permitan la identificación de las mercancías, en su caso."

Actualmente se establece en mencionado artículo que:

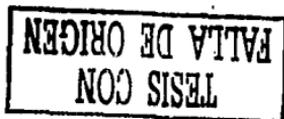
El Reconocimiento Aduanero y Segundo Reconocimiento consisten en el examen de las mercancías de importación o de exportación, así como de sus muestras, para allegarse de elementos que ayuden a precisar la veracidad de lo declarado, respecto de los siguientes conceptos:

I. Las unidades de medida señaladas en las tarifas de las leyes de los impuestos generales de importación o exportación, así como el número de piezas, volumen y otros datos que permitan cuantificar la mercancía.

II. La descripción, naturaleza, estado, origen y demás características de las mercancías.

III. Los datos que permitan la identificación de las mercancías, en su caso."

Todo lo anterior con la única finalidad, de reunir los elementos necesarios para obtener la posibilidad de concesionar el primer reconocimiento aduanero y siendo más ambicioso que se logre concesionar todo el despacho aduanero, ya que no se trata de entorpecer la actividad del Estado y mucho menos de no justificar su existencia, sino todo lo contrario, apoyar el comercio exterior y por consiguiente el desarrollo de nuestro país.



CONCLUSIONES.

PRIMERA.- Creemos que el servicio que actualmente se presta en el despacho de las mercancías, es insuficiente, costoso y poco acorde con las necesidades presentes y futuras además, de que hay un número de personal mal distribuido, la disyuntiva para el usuario en ser atendido mediante "gratificación" que agilice su trámite o esperar a que el mecanismo burocrático lo haga a destiempo, la falta de un programa de educación fiscal, que de capacitación permanente y en forma general tanto a la autoridad como al usuario de las reformas que constantemente se están generando. Hay que dejar asentado la gran cantidad de recursos económicos que han destinado para dar solución a estos problemas es sin duda alguna grande y los resultados poco satisfactorios.

SEGUNDA.- Es necesario decir que la escasez de recursos de la hacienda pública ha provocado que en los últimos años se haya iniciado un proceso de privatización de la explotación de los bienes del dominio público orientados sobre todo a la satisfacción de necesidades sociales que por su magnitud y costo no son cubiertas totalmente por el Estado. La figura jurídica de la concesión ha sido, sin duda, la más utilizada por los distintos niveles de gobierno, cuyo propósito básico es que la iniciativa privada participe en el financiamiento, instalación, operación y mantenimiento de más y mejores servicios públicos que la población demanda.

TERCERA.- Debemos señalar que la concesión de un servicio público, es un acto administrativo complejo, contractual y reglamentario, en virtud del cual el funcionamiento de un servicio público es confiado temporalmente a un individuo ó empresa concesionaria, que asume todas las responsabilidades del mismo y que se remunera con los ingresos que percibe de los usuarios del servicio público concedido.

CUARTA.- El fin exclusivo de la concesión, es la satisfacción de necesidades de interés general y tiene como fundamento legal el artículo 27, párrafo VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

QUINTA.- El concesionar el servicio que se presta en el primer reconocimiento aduanero puede resultar novedoso, pero lo cierto es que los mecanismos de selección automatizados, el almacenaje, la custodia, las maniobras, los transbordos, las conducciones y el Segundo Reconocimiento Aduanero ya han sido concesionados a los particulares. Además hay que dejar claro que lo que se propone concesionar es el servicio que se presta en el "reconocimiento de las mercancías en el primer reconocimiento" y no así los servicios prestados por el Área Central integrado por las diferentes Administraciones Generales de Aduanas.

SEXTA.- Hay que mencionar que el Gobierno no tendría que absorber los gastos relacionados con el mantenimiento ya que es esta responsabilidad exclusiva de la empresa concesionaria.

SÉPTIMA.- Es de gran relevancia señalar que el Segundo Reconocimiento es un servicio público concesionado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través del Servicio de Administración Tributaria a 12 empresas privadas ganadoras de la licitación pública correspondiente ha servido al sistema aduanero mexicano sólo como un modelo de inspección física y de análisis preliminar de la documentación sirviendo indudablemente a la autoridad hacendaria para incrementar en un alto porcentaje la recaudación fiscal en el ramo de importaciones y en algunos casos de la exportación, sin necesidad de recurrir a la tan conocida mordida o corrupción, tomándola como ejemplo nos podemos dar cuenta que daría una gran variedad de beneficios la posibilidad de concesionar el primero.

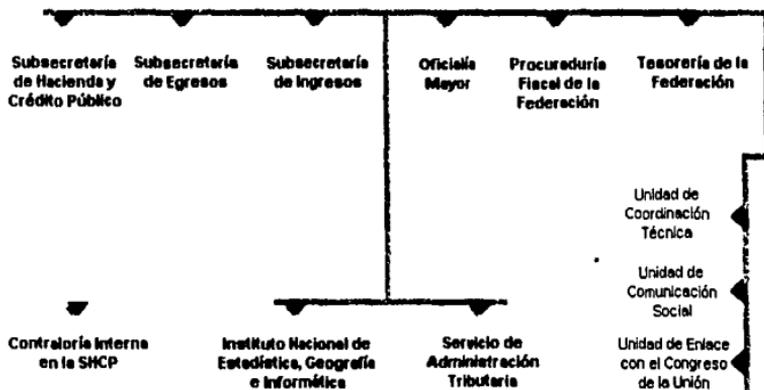
OCTAVA.- Considero y propongo que al otorgar la concesión, la autoridad, no perdería el derecho al cobro de los impuestos y demás contribuciones y se establece la reducción del personal, la posibilidad de concesionar corresponde con la necesidad de contar con un Estado con finanzas sanas, que asuma su responsabilidad de normatividad, seguimiento y control en la aplicación de las políticas que permitan alcanzar las metas de desarrollo.

NOVENA.- Creemos importante señalar que la función de la Aduana es exclusivamente administrativa, por lo que el control de estas así como la disminución de tramites que pudieran llevarse a cabo a través de la concesión, disminuiría o controlaría a uno de los problemas más severos como lo es la corrupción, aumentando con ello el ingreso del Estado.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

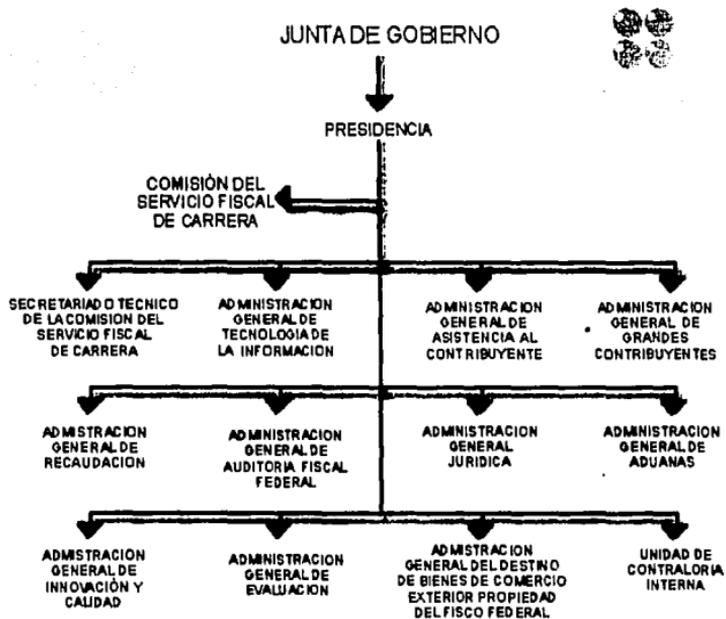
DÉCIMA.- Sabemos que la concesión no es la solución tajante o ideal para dar solución a problemas como lo sería el caso de la corrupción, pero es muy cierto que de aplicarse estas recomendaciones lo vendría a controlar o bien a disminuir. Además no debemos olvidar que nos encontramos en un Estado de Derecho y que por tal motivo debemos pensar como tal, pensando siempre en avanzar y no en retroceder.

**ANEXO I. ORGANIGRAMA DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y
CREDITO PÚBLICO.**



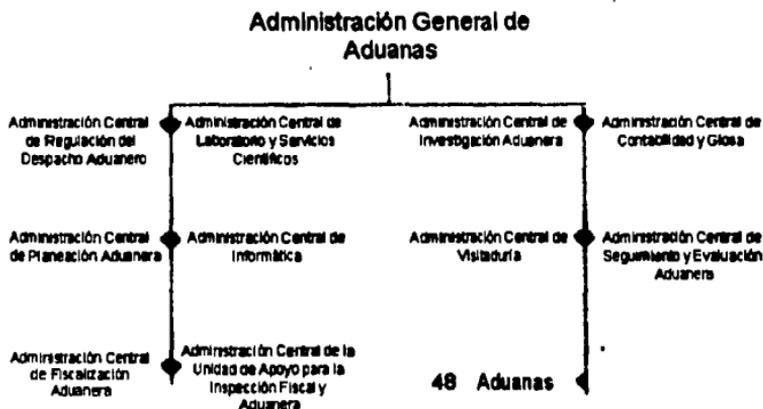
TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ANEXO II. ORGANIGRAMA DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA.



TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ANEXO III. ORGANIGRAMA DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DE ADUANAS.



TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

BIBLIOGRAFÍA.

- 1.- BASALDÚA XAVIER, Ricardo. Introducción al Derecho Aduanero. Editorial Abeledo- Perrot. Buenos Aires, 1988.
- 2.- BIELSA, RAFAEL, Ciencia de la Administración. Segunda Edición. Ediciones Roque de Palma. Buenos Aires. Argentina. 1989.
- 3.- CARVAJAL CONTRERAS, Máximo. Derecho Aduanero. Editorial Porrúa. México, 1995.
- 4.- CANASÍ JOSE, Derecho Administrativo. Tomo II. Argentina. Buenos Aires. 1989.
- 5.- CUE CANOVAS, AGUSTÍN. Historia Social y Económica de México (1512-1854). Editorial Trillas. México, 1995.
- 6.- FERNÁNDEZ LALANNE, Pedro. Derecho Aduanero. Ediciones Roque de Palma. Buenos Aires, 1966.
- 7.- FERRO CARLOS A. JOSE J. L. DI FIORE. Legislación Aduanera y Régimen Procesal, Edición OMEBA, Buenos Aires, 1966.
- 8.-FRAGA GABINO, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México, 1980.
- 9.- GUTIÉRREZ CARRASCO, Octavio. Nociones de Derecho Aduanero Chileno. Revista de Derecho Económico del Departamento de Derecho Económico de la Universidad de Chile. Números 35-36. Santiago de Chile, 1971.
- 10.- JÉZE GASTÓN. Principios Generales de Derecho Administrativo. Tomo III. Argentina. Buenos Aires, 1989.
- 11- LERDO DE TEJADA, Miguel. Comercio Exterior de México desde la Conquista hasta Hoy. Banco Nacional de Comercio Exterior. México, 1953.
- 12.- LOERA, Jorge Enrique. Manual de Introducción a la legislación Aduanera. Instituto Mexicano de Estudios Fiscales. México, D. F. 1988.

- 13.- OLIVO AMOROS, HUMBERTO. El Agente Aduanal en México. Facultad de Derecho. UNAM. Tesis Profesional. México, 1966.
- 14.- OVILLA MANDUJANO, Manuel. Derecho Aduanero. Editado por la Escuela Nacional de Capacitación Aduanera, Segunda Edición. México, 1978.
- 15.- POLO BERNAL, Efraín. Tratado Sobre Derecho Aduanero, Código Aduanero. Fondo Editorial Coparmex. México, 1978.
- 16.- REYES DIAZ-LEAL, Eduardo. Aduanas Operación en México. Editado por la Universidad de Asuntos Internacionales. México, 1994.
- 17.- REYES DIAZ-LEAL, Eduardo. Semáforo Fiscal. Editado por la Universidad de Asuntos Internacionales. México, 1996.
- 18.- SAYAGUÉZ LASO ENRIQUE. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo II. Montevideo, 1992.
- 19.- SIERRA, Carlos J. y MARTINEZ VERA, Rogelio; Historia y Legislación Aduanera de México. Dirección General de Prensa, Memoria, Bibliotecas y Publicaciones. Ediciones del Boletín Bibliográfico de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México, 1977.
- 20.- SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. México, 1996.
- 21.- VARGAS, Getulio. Escuela Interamericano de Administración Pública de la Fundación. Glosario de Términos Aduaneros Internacionales del Consejo de Cooperación Aduanera de Bruselas. Río de Janeiro, Brasil, 1969.

LEGISLACION CONSULTADA:

- 1.- Código Fiscal de la Federación. Fisco Agenda. Ediciones Fiscales ISEF, S.A. México, 2001.
- 2.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Texto Original. Reproducción del Sindicato de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México, 1970.
- 3.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México, 2001.
- 4.- Ley Aduanera. Diario Oficial de la Federación. 31 de diciembre de 2000.
- 5.- Ley del Servicio de Administración Tributaria. Diario Oficial de la Federación. 4 de enero de 2001.
- 6.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Diario Oficial de la Federación 4 de enero de 2001.
- 7.- Ley Federal de Derechos. Ley Aduanera y Comercio Exterior. Ediciones Fiscales ISEF, S.A. México, 2000.
- 8.- Reglamento de la Ley Aduanera. Ley Aduanera y Comercio Exterior. Ediciones Fiscales. ISEF, S.A. México, 2000.
- 9.- Reglamento Interior de la Ley del Servicio de Administración Tributaria. Ley Aduanera y Comercio Exterior. Ediciones Fiscales ISEF, S.A. México, 2001.
- 10.- Resolución Miscelánea de Comercio Exterior para 2000. Diario Oficial de la Federación. 28 de abril del 2000.

PAGINA EN INTERNET:

[Http://www.aduanas.sat.gob.mx/aga.asp?q=pricipal](http://www.aduanas.sat.gob.mx/aga.asp?q=pricipal). 10:30 p.m. 11 de diciembre del 2001.