

308409



**UNIVERSIDAD LATINA, S. C.**  
CAMPUS SUR

---

---

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO FISCAL Y FINANZAS PUBLICAS

"ANALISIS COMPARATIVO ENTRE LOS SISTEMAS  
ADUANEROS DE LA UNION EUROPEA Y MEXICO"

**T E S I S**  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
**LICENCIADO EN DERECHO**  
P R E S E N T A:  
**EDGAR JULIAN SANCHEZ XICOTENCATL**

ASESOR DE TESIS: LIC. LUIS LAURO RODRIGUEZ INMAN



MEXICO, DISTRITO FEDERAL

OCTUBRE DE 2003.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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



**UNIVERSIDAD LATINA, S.C.**  
INCORPORADA A LA U.N.A.M.



*Coyoacán México 27 de Febrero de 2004*

C. DIRECTOR GENERAL DE REVALIDACIÓN  
INCORPORACIÓN Y DE ESTUDIOS, UNAM  
P R E S E N T E:

El C. **SANCHEZ XICOTENCATL EDGAR JULIAN** ha elaborado la tesis profesional titulada **“Análisis comparativo entre los sistemas aduanero de Unión Europea y México”** bajo la dirección del Lic. **LUIS LAURO RODRIGUEZ INMAN** para obtener el Título de Licenciado en Derecho.

El alumno ha concluido la tesis de referencia, misma que llena a mi juicio los requisitos marcados en la Legislación Universitaria y en la normatividad escolar de la Universidad Latina para las tesis profesionales, por lo que otorgo la aprobación correspondiente para todos los efectos académicos correspondientes.

**ATENTAMENTE**  
**“LUX VIA SAPIENTIAS”**

  
**LIC. SANDRA LUZ HERNÁNDEZ ESTÉVEZ**  
**DIRECTORA TÉCNICA DE LA**  
**LICENCIATURA EN DERECHO.**  
**CAMPUS SUR**

**UNIVERSIDAD LATINA S.C.**  
**CAMPUS SUR**

**LIC. SANDRA LUZ HERNÁNDEZ ESTÉVEZ**  
**Directora Técnica de la Licenciatura en Derecho**  
**PRESENTE.**

Por medio del presente escrito me dirijo a Usted respetuosamente para pedir se sirva aceptar mi solicitud de **mención honorífica**, por cumplir con los requisitos que exige el reglamento de titulación, y para sustentar en mi examen profesional para conseguir el título de Licenciado en Derecho, la tesis intitulada **“ANÁLISIS COMPARATIVO ENTRE LOS SISTEMAS ADUANEROS DE LA UNIÓN EUROPEA Y MÉXICO”**, dirigida por el Licenciado Luis Lauro Rodríguez Inmán.

Sin más, por el momento, me despido de Usted no sin antes enviarle un cordial saludo y ponerme a sus órdenes.

**ATENTAMENTE**



**Edgar Julián Sánchez Xicotencatl**

*En mi trabajo va empeñada la vida,  
es ahí donde casi naufraga la razón.*

**Vincent Van Gogh**

## INTRODUCCIÓN

*Por: Edgar Julián Sánchez Xicotencatl.*

El comercio mundial está cambiando. Para nadie es desconocido el proceso de globalización que ha venido experimentando el mundo a partir de la segunda mitad del siglo XX, proceso que se ha visto favorecido por la política comercial mundial actual de integración económica, de la que son partícipes cada vez más países. Un ejemplo palpable es el que ofrece el continente europeo con la creación de un mercado único que ha alcanzado el máximo peldaño de la integración económica: la Unión Económica Europea; que implica la fusión de mercados para formar uno más poderoso y competitivo así como el surgimiento de instituciones, figuras, instrumentos y entes administrativos sin parangón en el plano internacional.

Es menester, para tal efecto, el propiciar una armonización y homologación de instituciones para lograr una óptima administración y funcionamiento hacia el interior del mercado único, sin dejar de ser atractivo y competitivo hacia el exterior; verbigracia, la creación de una aduana común que controle y vigile de manera rápida y eficiente la entrada y salida de mercancías, personas, capitales y demás efectos de una nación a otra, ya sea dentro de la propia Comunidad o en el ámbito externo.

Estos quince países han unificado criterios de mercado y sistemas de administración para contribuir a las políticas de globalización y formar así un frente común para proteger su mercado hacia el interior, pero ofreciendo un panorama ventajoso para los mercados de terceros países. Durante los últimos treinta años, la unión aduanera ha hecho grandes progresos: se han eliminado todos los derechos aduaneros interior, creado un código aduanero para toda la Comunidad y llevado a la realidad el mercado interior. Para que todo lo anterior se lleve a cabo en la realidad, la Unión Europea se sirve de las aduanas: las aduanas son una herramienta multifuncional que debe adquirir cada vez mayor eficiencia y efectividad en el desarrollo de su función.

De lo anteriormente expuesto, se desprende que el problema gira en torno a la creación de una aduana de las dimensiones que requiere la Unión Económica Europea, ya que a través de este ente administrativo tienen que transitar las mercancías y demás efectos por el territorio comunitario, lo que implica, dada la suscripción de un tratado internacional, flexibilizar requisitos para garantizar la fehaciente y libre circulación de mercancías.

La creación de una aduana común para los quince países de la Unión Económica Europea implica retos y expectativas tanto para los países miembros como para el resto del mundo ya que, con esta unión, los países integrantes de la Comunidad cambian radicalmente su propio sistema y obliga a los demás países a debatir y proponer nuevas y más modernas políticas de comercio exterior para seguir siendo competitivos y conseguir un papel protagónico en el desarrollo del mercado y de la economía mundial.

Este proceso sin precedentes dictará las nuevas políticas de integración económica y marcará el parámetro para que los demás países juzguen *per se* lo benéfico o perjudicial de las mismas.

El presente trabajo pretende un estudio descriptivo a la vez que comparativo y minucioso del sistema aduanero comunitario, relacionándolo y distinguiéndolo del sistema aduanero que existe en México, para lo cual el lector contará con obras citadas de autores nacionales e internacionales al efecto de crearle una perspectiva congruente con la realidad y mostrarle ambos ámbitos.

Al hacer referencia a un proceso de integración económica de tales magnitudes como el que acaece en la Unión Económica Europea, también se hace referencia a la creación de figuras administrativas macroeconómicas sin parangón que revolucionarán el marco económico internacional. Ante estas exigencias fácticas, el sistema aduanero mexicano tiene que evolucionar al ritmo que marquen las pautas internacionales o sucumbir ante la imposibilidad de competir con bloques económicos realmente poderosos.

Lo que conlleva al siguiente planteamiento del problema: ¿el sistema aduanero de México, con sus prácticas de prevalidación y reconocimientos, se encuentra apto para competir y subsistir ante sistemas eficaces, de mayor poder económico y político, capaces de garantizar de una manera segura, confiable y poco onerosa la libre circulación de mercancías?

Bajo la hipótesis planteada a continuación: En México las prácticas de prevalidación y reconocimiento no son eficaces y, por tanto, no garantizan de manera segura, confiable y a un bajo costo la libre circulación de mercancías, mientras que los efectos de la unión aduanera en la Comunidad Europea son de largo alcance.

El escrito que se presenta a consideración consta de tres capítulos.

En el primer capítulo de este trabajo se hace un estudio detallado de los conceptos generales inherentes al tema en cuestión con el objeto de que el lector pueda comprender a profundidad el panorama que se le ofrece a lo largo de la presente empresa, facilitándole una más rápida comprensión de la temática aduanera, para lo anterior consideramos menester partir del sistema aduanero mexicano. Tales conceptos se refieren a las diversas connotaciones que a lo largo de la historia han sido atribuidas a la aduana, su estructura, funciones y atribuciones según el marco jurídico en el cual desarrolla su actividad. Asimismo, consideramos una parte primordial del trabajo, definir de un manera precisa la palabra mercancía y su acepción tanto en la Ley Aduanera como por los tratadistas de la materia, así también su clasificación, regulación y valoración para efectos aduaneros.

Debido a que en este capítulo los diferentes conceptos aludidos no sólo atañen al sistema aduanero mexicano, ha sido necesario remitirnos a otras disposiciones, incluso de carácter internacional, mismas que amplían las nociones de arancel, restricciones no arancelarias, despacho aduanero, exportación e importación y lo que se considera como infracciones y sanciones en materia aduanera.

En el segundo capítulo, relativo a la formación de la Unión Europea y su sistema aduanal actual, es necesario hacer una reseña histórica de los diferentes acontecimientos, planes y programas de integración que han logrado conformar el

bloque económico más grande e importante del mundo. Al igual que en el primer capítulo, en éste se hace mención de una serie de ordenamientos que determinan cuáles organismos de la Unión Europea tienen injerencia en cuestiones aduaneras, asimismo se especifican las funciones propias de las aduanas comunitarias y la forma en que realizan el despacho aduanero en el sistema de libre circulación de mercancías preponderante en el territorio de la Comunidad.

El ordenamiento de referencia es, por su importancia para este capítulo, el Código Aduanero Comunitario y su Reglamento, así como aquellas disposiciones y directrices que nos ayuden a delimitar los alcances de la política y organización en materia de aduanas que en la Unión Europea se ha desarrollado eficazmente con el acuerdo de voluntades de cada uno de los Estados miembros. De la misma manera se estudia cómo se lleva a cabo el control de las aduanas comunitarias y los recursos que pueden hacer valer los interesados en caso de inconformarse con el proceder de las administraciones de aduanas en la Comunidad y, por último, en este segundo capítulo, se aborda lo relativo a las infracciones aduaneras contempladas en los ordenamientos comunitarios y las sanciones a las que se hacen acreedores quienes incurran en los supuestos descritos en dichos ordenamientos.

En el tercer y último capítulo del presente escrito se hace una comparación de los dos sistemas aduaneros anteriores exponiendo, con base a lo que ya se ha estudiado, sus similitudes y sus diferencias, sus beneficios y sus carencias, para que posteriormente se proceda a una valoración de los mismos y se fundamente la propuesta motivo de este trabajo: las ventajas que presenta la sustitución de la práctica de la prevalidación y reconocimientos por la práctica de libre tránsito comunitario en el marco de los tratados internacionales de los que México sea parte.

## **CAPÍTULO 1 CONCEPTOS GENERALES**

### **1.1. Aduana.**

#### 1.1.1. Antecedentes Históricos.

- 1.1.1.1. India.
- 1.1.1.2. Egipto.
- 1.1.1.3. Babilonia.
- 1.1.1.4. Fenicia.
- 1.1.1.5. Grecia.
- 1.1.1.6. Roma.
- 1.1.1.7. Arabia.
- 1.1.1.8. España.
- 1.1.1.9. México.

#### 1.1.2. Estructura de la Aduana.

#### 1.1.3. Funciones de la Aduana.

#### 1.1.4. Marco Jurídico de la Aduana.

- 1.1.4.1. Ámbito espacial de validez de las funciones aduanales.
- 1.1.4.2. Ámbito temporal de validez de las funciones aduanales.

### **1.2. Mercancías y Productos.**

- 1.2.1. Clasificación de las mercancías.
- 1.2.2. Regulación de las mercancías.
- 1.2.3. Productos originarios.
- 1.2.4. Reglas de origen.
- 1.2.5. Valor en aduana de las mercancías.
- 1.2.6. Depósito Previo.

### **1.3. Restricciones Arancelarias.**

- 1.3.1. Impuesto al comercio exterior (arancel).
- 1.3.2. Hecho imponible.
- 1.3.3. Sujetos obligados.

### **1.4. Restricciones no Arancelarias.**

### **1.5. Despacho Aduanero.**

- 1.5.1. Sujetos que actúan en el despacho aduanero.

### **1.6. Importación y Exportación.**

- 1.6.1. Tráficos.
- 1.6.2. Regímenes.

### **1.7. Inspección y Control de Aduanas.**

### **1.8. Infracciones y Sanciones.**

- 1.8.1. Contrabando.

## CAPÍTULO 1. CONCEPTOS GENERALES

*Existen cosas conocidas y cosas desconocidas,  
entre ambas están las puertas.*

**William Blake**

### 1.1. ADUANA

El conocimiento del lenguaje, tal y como Sócrates afirmó, conduce al conocimiento de las cosas y, por ende, del mundo en el cual nos hallamos inmersos. Por ello es de suma importancia ahondar en el significado de las palabras para así desentrañar incluso lo que ni siquiera pensábamos llegar a conocer jamás.<sup>1</sup> Así, iniciaremos nuestra investigación en los orígenes de la palabra “aduana”.

La mayoría de los investigadores coinciden, según Máximo Carvajal Contreras, en que el vocablo “aduana” es de origen árabe. Unos autores manifiestan que proviene de la palabra *divanum* que significa “la casa donde se recogen los derechos”; de allí empezó a llamársele *divana*, luego *duana* y por último *aduana*.

Otros autores manifiestan que proviene del término *adayuán* que significa “libro de cuentas”. Juan Palomar de Miguel afirma que deriva del árabe *ad-diwánar* que se traduce como “el registro”. Pedro Gual Villalbi opina que el término aduana se deriva del árabe *addiván*, que era la casa donde se reunían los administradores de las finanzas para la percepción de los derechos e impuestos.

Existen otros estudiosos que lo hacen provenir del griego *soxa* que significa “recaudación”. Unos pocos afirman que proviene del italiano *duxana*, o sea el derecho

---

<sup>1</sup> Cfr. Platón, *Diálogos*, 23ª ed., Ed. Porrúa, México, 1993, p.296.

de entrada pagado por las mercancías al dux de Venecia. También se dice que deriva del francés *dovana* o *douana* que significa “derecho como tributo o arancel”.<sup>2</sup>

Desde el punto de vista del derecho aduanero mexicano actual, las aduanas son las unidades administrativas de la administración pública centralizada, que dependen de la Dirección General de Aduanas y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través del Servicio de Administración Tributaria, teniendo como funciones principales:

- Controlar la entrada y la salida de las mercancías.
- Recaudar los impuestos al comercio exterior.
- Ejecutar la parte correspondiente a las políticas económica y comercial.
- Ejercer la vigilancia en materia de sanidad, migración y seguridad nacional.<sup>3</sup>

El Consejo de Cooperación Aduanera<sup>4</sup> define a la aduana como: “los servicios administrativos especialmente encargados de la aplicación de la legislación relativa a la importación y la exportación de mercancías y a la percepción de los ingresos públicos provenientes de los derechos e impuestos<sup>5</sup> que se aplican a las mercancías”.<sup>6</sup>

Para Carlos Anabalón Ramírez, aduana es el organismo estatal encargado de intervenir en el tráfico internacional de mercancías, vigilando y fiscalizando su paso a través de las fronteras del país, aplicando las normas legales y reglamentarias relativas a la importación, exportación y demás regiones aduaneras; formando las estadísticas de

<sup>2</sup> Cfr. Carvajal Contreras, Máximo, *Derecho aduanero*, 7ª ed., Ed. Porrúa, México, 1998, p. 49.

<sup>3</sup> Cfr. Acosta Roca, Felipe, *Trámites y documentos en materia aduanera*, Ed. ISEF, México, 2001, p. 17.

<sup>4</sup> Actualmente se le denomina OMA, es decir, Organización Mundial de Aduanas; siendo su sede continúa Bruselas, Bélgica. *N. del A.*

<sup>5</sup> Cabe hacer la aclaración y diferenciar los vocablos derecho e impuesto, ya que nuestra legislación fiscal establece que impuestos son las contribuciones establecidas en la Ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma; mientras que derechos son las contribuciones establecidas en Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando, en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley Federal de Derechos. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado. Cfr. *Código Fiscal de la Federación*.

<sup>6</sup> Acosta Roca, Felipe, *op. cit.*, p.17.

este tráfico; determinando y percibiendo los tributos que lo afecten u otorgando las exenciones o franquicias que lo beneficien; y cumpliendo con las demás funciones que las leyes le encomiendan.<sup>7</sup>

En la actualidad, el sistema clásico de proteger la economía nacional a través de la imposición de altos aranceles, ha sido rebasado por las formas de integración económica que propugnan por una libre circulación de mercancías por el territorio de los países miembros del acuerdo, por ende, la aduana deja de ser una expresión de la soberanía nacional para dar paso a un ente supranacional.

En México, la aduana puede ser considerada como un lugar autorizado, como un recinto fiscal o como una autoridad. En su primera acepción, tenemos que en el lenguaje común se suele emplear la palabra aduana para referirse a los lugares de entrada al territorio nacional o salida del mismo. Esta consideración de aduana tiene su fundamento en que la primera manifestación fáctica de la potestad aduanera<sup>8</sup> del Estado es precisamente la obligación de entrar al territorio nacional o salir del mismo sólo por lugar autorizado, además de que el origen de la palabra, según algunos autores, es el de “puerta o lugar de entrada”.

Se hace referencia a la aduana como recinto fiscal en la práctica cotidiana y se recoge de los diccionarios su significación como la oficina pública para el registro, en el tráfico internacional, de géneros y mercaderías que se importan y exportan, y para el cobro de los derechos que se adeudan.

---

<sup>7</sup> *Ibidem*, p. 18.

<sup>8</sup> El lector debe considerar como potestad aduanera al conjunto de facultades que las disposiciones legales otorgan a las autoridades aduaneras para el debido control y vigilancia de la entrada y la salida de las mercancías, los medios en que se transporten, los sujetos que intervienen en la relación jurídica, así como las sanciones por incumplimiento. Giraud Arnaiz, Carlos, *Apuntes de cátedra, Derecho Aduanero*, Otoño de 2002.

La aduana es considerada como una autoridad<sup>9</sup>, pese a que la propia Ley Aduanera trata de alejarla de esta acepción, sin embargo en la misma, en algunos de sus artículos, la sigue considerando como autoridad, así como en el Reglamento Interior del SAT<sup>10</sup>, en el que se afirma que las aduanas son unidades administrativas que forman parte de la dependencia, es decir, son autoridades aduaneras.<sup>11</sup>

Esta acepción como autoridad, tiene además su fundamento en el artículo 89, fracción XIII constitucional, que concede al Presidente de la República la facultad de establecer aduanas marítimas y fronterizas y establecer su ubicación. Así, Máximo Carvajal Contreras considera a la aduana como el órgano de la administración pública, establecido por el Ejecutivo Federal, autorizado para permitir, con las limitaciones y prohibiciones que las leyes fijan, la entrada al territorio nacional y la salida del mismo de las mercancías de comercio exterior, percibiendo los impuestos que se generen y regulando la economía nacional.

Desde un particular punto de vista, podemos considerar que la aduana es un ente administrativo encargado de recaudar las contribuciones al comercio exterior y de vigilar el cumplimiento de las restricciones no arancelarias, así como de regular lo relativo a la entrada y salida de las mercancías al y del territorio nacional, y de aplicar, luego de cerciorarse del origen de las mercancías, el sistema de preferencias, asimismo la exención de cuotas compensatorias a las mercaderías provenientes de países con los que tengamos firmados tratados o convenios internacionales.

### 1.1.1. Antecedentes históricos

Abordaremos este tema de una manera sucinta, a efecto de no abrumar al lector con datos innecesarios o, en suma, rebuscados, además de que no es nuestra intención

---

<sup>9</sup> Entiéndase como autoridad el órgano de gobierno con facultades de decisión o de ejecución para la emisión de actos imperativos, unilaterales y coercitivos, en tanto que si no se cumplen voluntariamente, son susceptibles de imponerse por el uso de la fuerza pública. Giraud Arnaiz, Carlos, *Apuntes de cátedra, Derecho Aduanero*, Otoño de 2002.

<sup>10</sup> *Servicio de Administración Tributaria*.

<sup>11</sup> Cfr. Rohde Ponce, Andrés, *Derecho aduanero mexicano*, Ed. ISEF, México, 2001, p. 94.

ahondar en este menester sino dar un panorama general del surgimiento y desarrollo histórico de las aduanas en los países en los que tuvo mayor relevancia esta materia.

#### 1.1.1.1. **India**

Máximo Carvajal Contreras afirma que en la **India**, cuyo comercio era efectuado por la casta de los “vaysias”, es donde surgen las primeras ideas de que las mercancías pagaran un tributo para su introducción o extracción a o de un determinado territorio, creándose en los pasos fronterizos un lugar al efecto establecido para su recaudación, siendo el ejército el que se encargaba de su cobro o percepción.

#### 1.1.1.2. **Egipto**

En **Egipto**, las caravanas y barcos del faraón realizaban el comercio de importación y exportación; se percibían tributos por estas operaciones así como por el tránsito de las mercancías, por la circulación de paso, denominada “derecho de puertas”, y “de muelle” en los puertos.

Afirma Basaldúa que en Egipto la centralización constituía una característica de la administración egipcia. Todo dependía del faraón, que para gobernar se valía de innumerables funcionarios. Entre ellos el “escriba” ocupaba un papel protagónico en el control y la administración monárquica. Interveníen en la recaudación de los impuestos y en el cumplimiento de las prestaciones vinculadas al cuidado de los caminos, de los canales, de los diques, etc.

En la época de los Faraones esta nación vivía replegada sobre sí misma, con una economía cerrada, por lo que el comercio exterior era relativamente escaso. No obstante, se importaban diversas clases de maderas, marfiles, metales, lanas, aceite de oliva, vinos finos, resina, etc., a su vez, Egipto exportaba trigo, textiles de calidad, cerámicas, perfumes, papiros, entre otros productos. Por lo general era el Faraón quien disponía tales exportaciones, mediante sus propias embarcaciones o en caravanas que protegía con escoltas militares.

Las mercaderías transportadas a través de Egipto, no solamente pagaban el doble derecho de entrada y salida, sino que debían pagar, además, un derecho de circulación por los caminos y canales, cuya finalidad era, mantener a aquéllos en perfectas condiciones de vialidad, mediante la aplicación de las sumas recaudadas por este concepto a dicho propósito. También en las puertas de las ciudades se cobraba a las mercancías un derecho de paso, denominado “derecho de puertas”, tributo que permitía a los mercaderes, además de franquear las puertas de las ciudades, negociar las mercancías en el mercado de la ciudad, además, en algunos puertos egipcios existía un derecho de puerto o de muelle.

En el Antiguo Imperio de Egipto las cargas públicas estaban principalmente aseguradas por el impuesto directo y accesoriamente por los derechos de registro y de aduana. En la época de los Ptolomeos los derechos de aduana eran múltiples; a aquéllos percibidos en las fronteras se agregan las aduanas interiores del Alto y el Bajo Egipto e incluso entre los Nomos. Cuando los romanos conquistaron Egipto hallaron aduanas (es decir, impuestos establecidos sobre las mercancías a la entrada y a la salida) y peajes, los cuales sólo tenían un carácter fiscal. Existían en el Mar Rojo, donde llegaban los artículos y los productos de Arabia y de la India; los había sobre la costa de Arabia, en donde el derecho de desembarco era muy elevado (25%).<sup>12</sup>

### 1.1.1.3. Babilonia

En **Babilonia**, gracias al Código de Hammurabi sabemos que el comercio que se realizaba a través del Río Éufrates pagaba un tributo por las mercancías que se introducían; el pago consistía en la décima parte de los productos importados, en tráfico fluvial o a través de caravanas en tráfico terrestre que realizaban los mercaderes llamados “damqarum”.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> Cfr. Basaldúa, Ricardo Xavier, *Introducción al derecho aduanero: concepto y contenido*, Ed. Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 19--?, pp. 25-29.

<sup>13</sup> Cfr. Carvajal Contreras, Máximo, *op. cit.*, p. 51.

#### 1.1.1.4. Fenicia

Con respecto a **Fenicia**, tiene relevancia el hecho de que sus naves transportaran mercancías de todos los pueblos de esa época; la creación de sus colonias que fueron auténticos centros de comercio y depósito de mercancías; así como la aplicación de todo un sistema de privilegios que se otorgaban en forma recíproca a sus colonias, nos da una clara idea de que aplicaban el proteccionismo. Por otra parte, esa actividad comercial de los fenicios contribuyó a la reacción de los pueblos que no podían competir con ellos para que se creara un sistema impositivo que gravara la entrada o salida de mercancías a su territorio.<sup>14</sup>

#### 1.1.1.5. Grecia

En la antigua **Grecia** también existieron las aduanas y los derechos aduaneros. Para Basaldúa, Aristóteles enseña que, según una división esquemática, hay cuatro clases de economía: real, satrápica, de la ciudad y privada. Con relación a la economía real afirma que “tiene cuatro aspectos especiales: la moneda en circulación, las exportaciones, las importaciones y los gastos”. Respecto a la economía satrápica, señala que “pertenecen a ésta seis tipos de ingresos: de la tierra, de los productos peculiares de la región, del comercio, de los impuestos, de los rebaños y de las demás fuentes”. El ingreso del comercio, agrega, “es el derivado del comercio exterior” y el ingreso de los tributos “es el que resulta de los impuestos por el paso de la tierra y de los mercados” con referencia a la economía de la ciudad expresa que “en ésta la fuente de ingresos más importante es la que procede de los que productos peculiares de la región, a continuación viene la que procede del mercado exterior y los lugares de paso y después la de las tasas ordinarias”.

Jenofonte en su obra “Las Helénicas” cuenta que “los atenienses habían impuesto a Bizancio el diezmo sobre las mercaderías llegadas del Ponto” y en “Las Rentas de Ática” afirma que “cuanto más extranjeros vayan y vengan entre nosotros, más

---

<sup>14</sup> *Idem.*

umentarán las importaciones y las exportaciones, las compras y las ventas, los salarios acordados y los impuestos a percibir”.

Los tributos que gravaban las importaciones y las exportaciones exteriorizaron en la antigua Grecia la existencia de un poder de importación con anterioridad al nacimiento de los Estados, tal como hoy los entendemos. Más que la introducción o la extracción de las mercaderías a través de las fronteras, parece que se tenía entonces en consideración la entrada o la salida de la ciudad o, en su caso, el acceso a la plaza del mercado o a un puerto determinado. El lugar u oficina donde se pagaban los tributos aduaneros se denominaba *telonion* o *telonio*. De ahí la denominación de *tenoleum* para referirse a tales tributos.

Todos los ingresos ordinarios de Atenas pueden ser clasificados en los siguientes grupos: 1. Derechos, provenientes en parte de los dominios públicos, incluidas las minas, en parte de las aduanas y de consumos, así como de algunos gravámenes sobre la industria y personas (sólo extranjeros y esclavos); 2. Multas, junto con aranceles judiciales y fondos procedentes de propiedades conquistadas, tributos de los extranjeros o Estados sometidos y liturgias ordinarias. Con la sola excepción de los tributos, dicha enumeración sería aplicable a los otros Estados de Grecia.

Los ingresos del Estado en los primeros tiempos de los reyes, procedían en primera línea del patrimonio privado del rey (integrado por tierras y ganado), a lo que hay que añadir de vez en cuando las donaciones de amigos y aliados. Más adelante, estos medios, fueron insuficientes para cubrir los gastos públicos, cada vez más elevados. El repertorio de recursos fiscales destinados a cubrir las necesidades ordinarias se redujo a ciertos impuestos indirectos de consumo –bajo la forma de derechos aduaneros o de mercado- y a tasas de diversa índole, sobre todo judiciales y de utilización de la propiedad común.

En los puertos los buques que efectuaban el transporte de mercaderías debían atracar obligatoriamente en el *emporion*, en donde los agentes del adjudicatario del impuesto

recibían la declaración al mismo tiempo que percibían un derecho de aduana del quincuagésimo a la entrada.

Aunque es poco lo que se conoce del sistema aduanero griego, puede afirmarse que no sólo existían restricciones indirectas, constituidas por tributos a la importación y a la exportación, sino también restricciones directas, representadas especialmente por prohibiciones de exportar o de importar desde o hacia determinada ciudad o país.<sup>15</sup>

#### 1.1.1.6. Roma

En **Roma**, bajo la denominación de *portorium* lo romanos se refirieron indistintamente a tres tributos: la aduana, los arbitrios y los peajes. La aduana, en efecto, era un derecho que debía pagarse al Estado cuando se atravesara la frontera para introducir productos extranjeros o exportar productos nacionales. El arbitrio era un impuesto establecido por una ciudad, en sus puertas, sobre las mercancías que se pretendía introducir, y percibido en su provecho. Los peajes eran ciertas contribuciones impuestas a los viajeros en los caminos y en los cruces de los ríos. Pero parece que los romanos no efectuaron nunca diferencia entre estas tres clases de tributos: ellos no emplearon para designarlos más que una palabra, la de *portorium*. La única distinción que realizaron fue de otra naturaleza. Reconocían dos clases de *portoria*: el *portorium* marítimo y el *portorium* terrestre. El primero se abonaba en los puertos, el segundo, en las fronteras terrestres del imperio o de las provincias, en las puertas de las ciudades o en los caminos.

La palabra *portorium* tiene una significación más amplia que nuestro término “aduanas”: se corresponde con tres impuestos que hoy en día distinguimos perfectamente. En el momento en que la organización aduanera romana alcanzó su pleno desarrollo, el *portorium* era percibido no sólo en las fronteras del Estado, sino también en los límites de las diversas circunscripciones aduaneras en las que el territorio romano estaba

<sup>15</sup> Cfr. Basaldúa, Ricardo Xavier, *op. cit.*, pp. 31-37.

dividido y, en el interior de esos distritos, a la entrada de ciertas ciudades importantes, en las encrucijadas de rutas, al atravesar los pasos de las montañas, en puentes; gravaba no sólo el comercio marítimo en los puertos sino también el tráfico fluvial y los transportes terrestres. Los impuestos de *portoria* perseguían un fin puramente fiscal, el Senado jamás pensó en favorecer a algunos productores romanos elevando, mediante un derecho protector, el precio natural de ciertos productos, en detrimento del consumo.

El *portorium* no fue jamás otra cosa para los romanos que un impuesto de circulación; no tenía más que una utilidad, pero una utilidad capital: la de llenar fácilmente el tesoro público, y no procuraron más que obtener el mayor provecho posible. Lejos de favorecer al comercio, multiplicaron las trabas, separando a las provincias unas de otras por líneas aduaneras y creando peajes en las rutas, en los puertos, en los canales. El *portorium* sólo gravaba la circulación con fines comerciales y que por consiguiente estaban exentos de su pago los objetos destinados al uso personal, asimismo, los tributos percibidos en las fronteras de cada provincia eran moderados.

El sistema fiscal romano ofrece, en su larga evolución, un importante repertorio de impuestos sobre la circulación y el consumo, entre los que se destacan: 1. Los derechos aduaneros (*portorium*), cuya percepción se remonta a la época de los reyes. Fueron recaudados en las fronteras provinciales y, más tarde, en las fronteras imperiales. Existieron derechos *ad valorem* y derechos específicos. Las aduanas municipales fueron también frecuentes, pero en la misma Roma sólo funcionaron temporalmente, hasta la época imperial en que fue establecido un fielato para los géneros alimenticios; 2. Un impuesto del 5% sobre el valor de los esclavos manumitidos; 3. Un impuesto del 4% sobre el precio de venta de esclavos; 4. El impuesto general sobre las compras que consistía, por lo general, en el 1%, figura fiscal que prueba el desarrollo de las transacciones y de la circulación monetaria de la época del Imperio; 5. Un impuesto del 5% sobre las herencias y legados que había que pagarse por los ciudadanos romanos, incluso cuando recogían las herencias en las provincias. Fuertes ingresos fueron también

los monopolios (como el de la sal y el del acuñamiento de moneda), las multas y las confiscaciones.

Además del *portorium*, también existieron en Roma prohibiciones de exportación. Para ciertas mercaderías existía una prohibición absoluta de exportación, en especial para el hierro bruto o elaborado, para las armas, el vino, el aceite, los cereales, la sal y el oro. En el siglo III se incluyen las prohibiciones a la exportación concernientes al trigo, la sal, el aceite y el vino y otras bebidas, las armas y materias primas para fabricarlas, las corazas, los cascos, los arcos y otras armas, el hierro bruto o elaborado y la piedra para afilar. Estas medidas no tenían carácter económico, sino de seguridad pública.<sup>16</sup>

#### 1.1.1.7. Arabia

En lo que concierne a **Arabia**, según Carvajal Contreras, la corriente histórica que tiene mayor aceptación es la que afirma que el vocablo aduana proviene de la lengua árabe. Los árabes crearon un importante sistema que les permitía controlar la entrada y salida de mercancías de su territorio, el establecimiento de “la casa donde se cobran los impuestos” o “el libro de cuentas” donde se sentaban las recaudaciones, o “el registro” a que se sometían las mercancías nos da una idea del desarrollo que tuvo esta materia en ese pueblo.

Además crearon un impuesto *ad hoc* que gravaba el movimiento de importación y exportación denominado “almojarifazgo” que venía del vocablo “Al-Morxif” que significa “inspector”. La misma palabra, deriva del verbo “Xereje” que quiere decir “ver o descubrir con cuidado una cosa”. Su política aduanera se basó en una tendencia fiscalista, es decir, en considerar los ingresos aduaneros con un exclusivo carácter financiero.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> *Ibidem*, pp. 39-46.

<sup>17</sup> *Cfr.* Carvajal Contreras, Máximo, *op. cit.*, p. 54.

#### 1.1.1.8. España

Respecto a **España**, bajo la denominación romana, el territorio que ocupa la península ibérica fue organizado, en materia aduanera, a semejanza del *telorium*; gravándose la importación con un impuesto denominado *quincuagésima* siendo percibido por los *cuestores*.

Con la caída del Imperio Romano en el año 476 D. C. y el desmembramiento de él, el sistema aduanero existente en España fue destruido, y si bien es cierto que los visigodos dictaron algunas disposiciones de carácter fiscal para asegurar el ingreso de su renta en beneficio del erario real, no es sino hasta la invasión de los árabes cuando se vuelve a conformar en España toda una organización de carácter aduanero, sin embargo persistieron los derechos de aduanas de la época romana.

Con la ocupación, los árabes establecieron el sistema de almojarifazgo como recaudación de impuesto para la introducción o extracción de las mercancías en los pasos fronterizos de la Península Ibérica. Originalmente existieron dos tipos de almojarifazgo, el denominado mayor, que se percibía por la importación de mercancías del extranjero, y el almojarifazgo menor que se aplicaba a las operaciones del comercio interior y a la circulación de mercancías de un puerto a otro del reino. Después del descubrimiento de América se implantó un almojarifazgo mayor llamado “de Indias” y que era el derecho que pagaban las mercancías que se importaban de aquellas posesiones y se exportaban con destino a las mismas.

En la parte cristiana de España que no quedó sometida a los árabes, existía también un sistema aduanero en el cual las aduanas de carácter terrestre eran denominadas “puertos secos” y las aduanas marítimas “puertos mojados”; en estos puertos se percibía un derecho de carácter aduanero llamado “portazgo”. Se estableció desde el siglo XII otro derecho de carácter aduanero denominado “diezmo de mar” que era un derecho de puerto establecido a las mercancías por su introducción.

En el Código de las Siete Partidas se reglamentó la materia aduanera; en la Ley Quinta del Título Séptimo de la Quinta Partida se estableció que el portazgo sería causado por todas las mercancías que se introdujesen o se sacaran del reino, siendo su tasa del 12% *ad valorem*. En caso de encubrimiento se confiscarían las mercancías a favor del fisco real. La Ley Sexta del mismo Título sancionaba a los “desencaminados”, es decir, a los que se les sorprendiera fuera de los caminos por los que deberían transitar las mercancías que causaban el portazgo.

Desde 1301 se ordenó que el registro de las mercancías se practicara en el mismo recinto donde estaba la aduana. Durante toda esta etapa existió la práctica para el funcionamiento de las aduanas para otorgarlas bajo el régimen de arriendo en su administración. Los reyes católicos reglamentaron las condiciones del arrendamiento de las aduanas y fijaron las facultades de los “asentistas” quienes practicaban el reconocimiento de las mercancías juntamente con el “fiel” y establecían “guardas” en las zonas aduaneras para vigilar el movimiento del comercio y la circulación de las mercancías, señalándose además el procedimiento para resolver las controversias entre comerciantes y arrendatarios. El sistema de arrendamiento finaliza en 1750 pasando a ser administradas directamente por la Corona.<sup>18</sup>

#### 1.1.1.9. México

Opina Acosta Roca que en México, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el 19 de febrero de 1900, la creación de la Dirección General de Aduanas, la cual tenía a su cargo 36 aduanas distribuidas en la República y 4 zonas de gendarmería fiscal. El 12 de junio de 1907, se creó la Aduana de México con una sección aduanera de correos. En el período revolucionario, se prohíbe que algunas de las aduanas realicen operaciones de despacho de mercancías.

---

<sup>18</sup> Cfr. Carvajal Contreras, Máximo, *op. cit.*, p. 56.

El 18 de abril de 1928, se publicó la Ley Aduanera, la cual señalaba los procedimientos para realizar el despacho de las mercancías. El 30 de agosto de 1935, se publicó en el Diario Oficial de la Federación una nueva Ley Aduanera, modificando sustancialmente a la anterior, misma que entró en vigor en 1936. El 8 de febrero de 1939, se publicó el Decreto que fijó las jurisdicciones de las aduanas con sus respectivas secciones aduaneras.

En 1951 se publicó el Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos, en el que se norma el funcionamiento de las aduanas del país, teniendo vigencia hasta el año de 1982, año en que se expide una nueva Ley Aduanera y Reglamento. En 1982 entró en vigor la Ley Aduanera, reemplazando al Código Aduanero y a la Ley de Valoración, la principal innovación que se incorpora a la ley es la autodeclaración, que consiste en la declaración que el agente aduanal o importador firma bajo protesta de decir verdad que las características, naturaleza y valor de las mercancías, son el reflejo fiel de la realidad, fincando la responsabilidad al agente y al apoderado aduanal de las irregularidades que se detecten en el caso del reconocimiento aduanero de las mercancías.

El 9 de marzo de 1990 se eliminan 9 aduanas por considerar que la recaudación y el volumen de sus operaciones no justificaba su existencia, por lo que a esa fecha quedaron 47 aduanas.<sup>19</sup>

Con las reformas a la Ley Aduanera, se pone en práctica el sistema de selección automatizado, sistema de cómputo ágil, eficiente y con mayor claridad, este mecanismo determina si la operación en trámite será o no reconocida y el funcionario que efectuará el reconocimiento aduanero de las mercancías, implementándose un sistema estadístico que consiste en la recopilación de datos, para ser inmediatamente remitidas a la

---

<sup>19</sup> En la actualidad, el Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, en su artículo 39, dispone que existen 48 aduanas localizadas en cada uno de los Estados de la República Mexicana, distribuidas según el volumen de operaciones que maneje cada circunscripción territorial; por sentido común, en las fronteras y en los puertos (marítimos y aéreos) existen mayor número de aduanas. *Cfr. Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria.*

Administración Central de Informática, Contabilidad y Glosa, para efectos de integración de la balanza comercial.

Se crearon las Administraciones Fiscales Regionales, denominadas “CAFS”, con el propósito de descentralizar la operación aduanera en la supervisión de las áreas operativas. El cuerpo policiaco de vigilancia y control aduanero, denominado resguardo aduanal, desaparece y se incorpora a la Policía Fiscal Federal.

Se concesionaron los procedimientos de informática a una empresa particular denominada Integradora de Servicios Operativos, SA (ISOSA), para efectos de avanzar con el Sistema de Automatización Aduanera Integral (SAAI), e inician las licitaciones para los servicios de almacenaje, concesionándose a empresas particulares.

El Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se publica el 25 de enero de 1993, con el que se faculta a las aduanas para operar las salas de revisión en los aeropuertos internacionales dentro de su circunscripción territorial. En la actualidad, el ordenamiento que regula la actividad y funcionamiento de las aduanas es el Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de marzo de 2001 y entró en vigor un día después de su publicación.

Durante mucho tiempo las aduanas eran únicamente recaudadoras de impuestos y gendarmes fronterizos; sin embargo en la actualidad sus funciones se han transformado en virtud del desarrollo del comercio exterior y de las normas aduaneras, que han dado lugar al nacimiento del derecho aduanero, así el aspecto fiscal recaudatorio, ha pasado a un segundo término y las funciones de carácter económico y comercial han adquirido preponderancia, más aún con la globalización y la formación de las funciones aduaneras.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> Cfr. Acosta Roca, Felipe, *op. cit.*, pp. 14-16.

La Ley Aduanera vigente fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1996, y entró en vigor el 1° de enero de 1997; el Reglamento de la Ley Aduanera fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 1996 y entró en vigor 8 días después de su publicación.<sup>21</sup>

### 1.1.2. Estructura de la aduana

Según Máximo Carvajal Contreras, las aduanas tradicionalmente han tenido la organización, facultades y funciones que a continuación se señalan:

a) Oficinas superiores:

**Administración.-** Tiene como funciones principales las de administrar la aduana, con las facultades y obligaciones que la legislación del ramo señale como competencia de la misma; dictar todas las medidas que requiera la administración general de servicios, disponiendo lo conveniente en los casos no previstos por la legislación aduanera y demás disposiciones legales; coordinar y ejecutar las políticas de la Dirección General de Aduanas, en materia de la administración de las aduanas; mantener con las demás dependencias las relaciones que correspondan en el ámbito de su competencia; conocer y decidir sobre los problemas y asuntos que sometan a su consideración los funcionarios de la aduana; y, proponer a la Dirección General de Aduanas los programas de trabajo y las disposiciones tendientes al cumplimiento de las atribuciones señaladas a su área de competencia.

**Subjefatura.-** Las atribuciones de la subjefatura son sustituir al jefe de la aduana en sus faltas temporales o accidentales y asumir sus facultades y obligaciones en tales casos; proponer al jefe de la aduana los programas de trabajo y las disposiciones tendientes al cumplimiento de las atribuciones señaladas al área de su competencia; coordinar y controlar las actividades de las secciones de la planta de la subjefatura; proveer lo necesario para que los cobros de las prestaciones fiscales se hagan con oportunidad; implantar y controlar las políticas determinadas por la jefatura de la

---

<sup>21</sup> Giraud Arnaiz, Carlos, *Apuntes de cátedra, Derecho Aduanero*, Otoño de 2002.

aduana; vigilar la capacitación y/o desarrollo del personal de la aduana; proponer a la jefatura de la aduana el nombramiento o remoción de los jefes de sección de la planta de la subjefatura; vigilar el cumplimiento de las leyes y disposiciones vigentes del ramo aduanal y hacerlas del conocimiento del personal a sus órdenes; llevar el control de los gastos menores, recaudación de boletas de pasajeros y recibos oficiales; coordinar, controlar y evaluar los informes que se deriven de la gestión administrativa en la aduana; controlar y evaluar los resultados de trabajo de las secciones que integran la planta de la subjefatura; llevar el control de la recaudación derivada de las actividades de la aduana e informar de la misma a la jefatura; establecer y ejecutar las normas para la selección de candidatos a prestar servicios en la aduana; llevar el control del personal integrante de la aduana, así como formular y tramitar las comunicaciones respectivas; promover y coordinar con las dependencias competentes los programas de capacitación y desarrollo del personal; formular, tramitar y controlar las requisiciones para la dotación de muebles, equipo y material de oficina; elaborar el anteproyecto de gasto corriente e inversión y controlar su ejercicio; controlar el personal de intendencia; elaborar periódicamente y mantener actualizado el padrón de los agentes aduanales, así como el de los empleados autorizados para actuar en su representación; notificar al personal de la aduana los dictámenes resolutivos sobre la cancelación o suspensión de patentes de agentes aduanales; practicar a las agencias aduanales las visitas que determine la autoridad correspondiente; formular las nóminas de jornada extraordinaria; y todas aquellas que le señale la autoridad correspondiente y las disposiciones legales en vigor.

b) Plantas:

**Planta de la subjefatura o interior.-** Esta denominación comprende a todas las secciones que se encargan de realizar los trámites administrativos de la aduana, ya que el jefe de la aduana es el jefe nato y quien controla directamente estas secciones. Por la importancia que tiene esta planta, se procederá a hacer un estudio más detallado de la misma, desglosándola en cada una de las secciones que la componen.

La planta de la sub Jefatura o interior, se encuentra integrada por un conjunto de secciones que son:

*Sección de importación.*

*Sección de exportación.*

*Sección de control de permisos.*

*Sección de ajustes.*

*Sección de la caja.*

*Sección de internación.*

*Sección de contabilidad.*

*Sección de control de adeudos y fianzas.*

*Sección de turismo.*

*Sección de personal.*

*Sección de juicios.*

*Sección de agencias aduanales.*

*Sección de remate.*

*Sección de proveeduría e inventario.*

*Sección de tráfico postal.*

*Sección de intendencia.*

*Sección de navegación.*

*Sección de depuración de boletas.*

*Sección de registro y relación de pagos.*

*Sección de información y estadística.*

*Sección de maquiladoras.*

*Sección de correspondencia y archivo.*

**Planta de vistas.-** Tiene encomendada como principal función realizar el reconocimiento aduanero de las mercancías de los regímenes de importación y exportación para establecer o verificar la correcta clasificación arancelaria de las mercancías, aplicando la fracción arancelaria correspondiente. También verifica que se cumpla con los requisitos establecidos para la presentación de las facturas, así como el de los permisos especiales a las mercancías de comercio internacional. Verifica el valor de las mercancías o del precio oficial consignado en la tarifa. Proporciona la clasificación oficial de las mercancías. Efectúa el reconocimiento aduanal de equipajes y menajes de casa. Expide boletas y recauda impuestos en las garitas o secciones aduaneras que están facultadas para el tránsito de personas o de mercancías.

**Planta de interventores.-** Confronta que las marcas, números y pesos de los bultos cargados y descargados coincida con la documentación respectiva. Informa a la administración de los bultos faltantes o sobrantes. Informa sobre violaciones de sellos, candados y precintos fiscales puestos en vehículos y bultos. Sella los vehículos que contengan mercancías en tránsito. Coadyuva con el resguardo aduanal en la revisión de equipajes en las garitas de tránsito de personas.

**Planta de almacenistas.-** Recibe, guarda y entrega las mercancías que por cualquier circunstancia ingresan al dominio fiscal. Llevan la contabilidad de los bultos entrantes y salientes e integra la cuenta diaria y mensual del movimiento que registran los bultos de mercancías y las remite a la sección de contabilidad. Efectúa la confrontación de los bultos contra la documentación que los ampara. Vigila que los bultos no vengan con señales de violación y que deban traer las leyendas de carácter internacional establecidas en ley. Formula el inventario de las mercancías que han causado abandono. Computan y cobran los derechos por servicios de almacenaje.

**Planta de resguardo aduanal.-** Ejerce funciones de vigilancia en la línea divisoria internacional, zona de inspección y vigilancia permanente, recintos fiscales<sup>22</sup>, recintos fiscalizados<sup>23</sup> y garitas. Tiene facultades para secuestrar, retener y embargar las mercancías de procedencia extranjera que no acrediten su legal estancia en el país.

Además consigna los efectos y personas que infrinjan las disposiciones legales. Evita y persigue el tráfico fraudulento de mercancías. Controla la entrada o salida de cualquier vehículo o persona que ingrese a los recintos fiscales. Supervisa que la carga o descarga de las mercancías de cualquier medio de transporte se haga en presencia de los almacenistas e interventores. Vigila la conducción de las mercancías por las rutas fiscales. Coadyuva en la persecución de ilícitos penales, fiscales o sanitarios.<sup>24</sup>

La estructura de la aduana en México, según el artículo 31 del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, es realmente sucinta y simple, ya que enuncia

---

<sup>22</sup> Por recinto fiscal se entiende, conforme a la tesis sustentada por el otrora Tribunal Fiscal de la Federación (Sala Regional de Occidente), Reglamento del Tribunal Fiscal de la Federación, diciembre de 1990, página 15, a aquellos espacios en los que las autoridades fiscales realizan funciones de almacenaje y custodia de mercancías, o bien donde residen las autoridades con tales facultades. Cfr. Reyes Altamirano, Rigoberto, *Manual aduanero*, Ed. Pac, México, 1995, p. 292.

<sup>23</sup> Según la tesis del antes denominado Tribunal Fiscal de la Federación (Sala Regional de Occidente), Reglamento del Tribunal Fiscal de la Federación, diciembre de 1992, páginas 15 y 16, el recinto fiscalizado es aquel lugar autorizado a particulares para el almacenamiento y recepción de mercancías en depósito ante la aduana. *Idem*.

<sup>24</sup> Cfr. Carvajal Contreras, Máximo, *op. cit.*, pp. 171-178.

que cada aduana estará a cargo de un Administrador del que dependerán los Subadministradores, Jefes de Departamento, Jefes de Sección, Verificadores, Notificadores, el personal al servicio de la Unidad de Apoyo para la Inspección Fiscal y Aduanera y el personal que las necesidades del servicio requiera.<sup>25</sup> Sin embargo, el citado ordenamiento no especifica cuáles y cuántas secciones y departamentos tendrá cada aduana ni en qué consiste la actividad de cada parte integrante de la aduana, por esa razón consideramos pertinente el incluir la exposición, arriba asentada, que al respecto hace el erudito en la materia Máximo Carvajal Contreras.

### 1.1.3. Funciones de la aduana

Las principales funciones aduaneras son controlar y fiscalizar el paso y el pago de las contribuciones al comercio exterior en las aduanas.

Las funciones colaterales a las básicas se pueden enunciar como:

1. Recaudar los tributos aduaneros.
2. Recaudar las cuotas compensatorias.
3. Formar las estadísticas del comercio exterior.
4. Prevenir y reprimir las infracciones y delitos aduaneros.
5. Prevenir y reprimir el tráfico de drogas y estupefacientes.
6. Registrar los controles sanitarios y fitosanitarios.
7. Registrar el cumplimiento de las restricciones o regulaciones no arancelarias.
8. Verificar los certificados de origen de mercancías con preferencias arancelarias.
9. Controlar el uso de las mercancías bajo los regímenes aduaneros suspensivos del pago de contribuciones al comercio exterior.
10. Impedir el tráfico de desperdicios y residuos tóxicos en cumplimiento de las legislaciones ecológicas nacionales e internacionales.<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> Cfr. *Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria*.

<sup>26</sup> Cfr. Acosta Roca, Felipe, *op. cit.*, p. 19.

Si al lector le interesa internarse en las actividades y funciones asignadas a las aduanas en México, le sugerimos consultar el Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, específicamente en sus artículos 11, 29 y 31.

#### **1.1.4. Marco jurídico de la aduana**

El fundamento y causa inmediata de la obligación aduanera es la actividad aduanera que realiza el Estado en ejercicio de las atribuciones que le confiere la ley para cumplir con sus objetivos de salvaguardar y ejercer su dominio sobre el territorio nacional, vigilando que se cumplan todos los requisitos que fijan las leyes para permitir el ingreso al territorio nacional, la salida del mismo o su tráfico por él de personas, bienes y transportes, impidiendo dichos movimientos cuando no se reúnan los citados requisitos o cuando la ley los prohíba.

La actividad aduanera se manifiesta para la autoridad administrativa como un conjunto de facultades y atribuciones legales que ya ejercitadas adquieren la forma de actos administrativos de las más diversa índole, haciendo cumplir o estableciendo obligaciones a cargo de los administrados.

Recurrimos al principio general de Derecho que dispone: la autoridad podrá hacer todo aquello que esté plenamente expreso al respecto en el ordenamiento jurídico correspondiente.

Así pues, las obligaciones aduaneras que constituyen el ámbito material del derecho aduanero<sup>27</sup>, se pueden encontrar de tres maneras: de forma expresa en las leyes o

---

<sup>27</sup> Es pertinente y oportuno expresar el concepto de derecho aduanero, por ser medular en el presente escrito; se define como el conjunto de normas jurídicas que regulan, por medio de un ente administrativo, las actividades o funciones del Estado en relación con el comercio exterior de mercancías que entren o salgan en sus diferentes regímenes al o del territorio nacional, así como de los medios y tráficos en que se conduzcan y a las personas que intervienen en cualquier fase de la actividad o que violen las disposiciones jurídicas. *Cfr.* Carvajal Conteras, Máximo, *op. cit.*, p. 4.

reglamentos; en forma de facultades a las autoridades o bien en los actos administrativos emitidos con base en esas facultades.<sup>28</sup>

Para ejemplificar la importancia que cada Estado le otorga a la creación de un marco jurídico que delimite su actividad comercial y aduanera, expondremos el caso de nuestra legislación en particular.

El fundamento constitucional del derecho aduanero se encuentra en los artículos 89 fracción XIII y 73 fracción XXX de nuestra Carta Magna, mismos que señalan que es facultad del Ejecutivo Federal habilitar puertos y establecer aduanas, y es facultad del Legislativo Federal expedir leyes que sean necesarias a objeto de hacer efectivas las facultades concedidas por la Constitución a los Poderes de la Unión.

El ámbito material del derecho aduanero no es otro que la actividad aduanera, entendida como la que desarrolla el Ejecutivo Federal para establecer aduanas; para ejecutar y verificar los actos y formalidades que ante ellas deban celebrarse todas las personas participantes; verificar el cumplimiento de regulaciones y requisitos establecidos por las leyes y verificar e inspeccionar a las personas, mercancías y medios de transporte durante su circulación en el territorio nacional.

El establecimiento de aduanas por parte del Ejecutivo Federal es el acto jurídico que genera y actualiza toda la actividad aduanera, con finalidades propias y distintas de las fiscales y de las comerciales, a las cuales apoya en sus propios objetivos pero que no llegan a confundirse.<sup>29</sup>

Dentro del marco jurídico que la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos establece para la conformación del derecho aduanero es de trascendencia la relación que guarda con el artículo 11 del citado ordenamiento, por ser éste el precepto que

---

<sup>28</sup> Cfr. Rohde Ponce, Andrés, *op. cit.*, p. 89.

<sup>29</sup> *Ibidem*, p. 268.

contempla la garantía de libertad de tránsito. Esta garantía comprende cuatro libertades: a) la de entrar al territorio nacional; b) la de salir del mismo; c) la de viajar dentro del país; y, d) la de mudar de residencia o domicilio. Las limitaciones a esta garantía individual se establecen por la propia Constitución, consistiendo en aquellas que impongan los jueces por responsabilidad criminal o civil y las que impongan las autoridades administrativas en cumplimiento de las leyes aduaneras y migratorias, de salubridad general del país y extranjeros perniciosos, tales como visas, permisos e inspecciones y prohibiciones para evitar la propagación de epidemias y enfermedades.

Esta libertad de tránsito tiene diversas implicaciones en materia aduanera, como son las siguientes:

1. Las leyes aduaneras no pueden establecer reglamentaciones o requisitos que impidan la entrada o salida del país de los individuos, su viaje dentro de la nación o su cambio de residencia, por lo que toca única y exclusivamente a sus personas, mas sí a los medios en que se transporten y los bienes que lleven consigo.

2. Las leyes aduaneras pueden establecer requisitos, obligaciones y aún prohibiciones a cargo de las personas cuando al entrar, salir o transitar por el territorio nacional lo hagan portando bienes. En el caso de las leyes sanitarias, también pueden establecer prohibiciones que impidan que las personas porten bienes a su entrada o salida del territorio nacional, e incluso llegar a impedir el traslado de la persona misma por portar dicho bien, limitación que sí admite expresamente la Constitución Mexicana.

3. La Constitución impide a las entidades federativas, de acuerdo con los artículos 117 fracciones IV, V, VI y VII y 131, establecer contribuciones que graven el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio; prohibir o gravar, directa o indirectamente, la entrada a su territorio ni la salida de él a ninguna mercancía nacional o extranjera; gravar la circulación y el consumo de efectos nacionales o extranjeros con impuestos o derechos cuya exacción se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos, o exija documentación que acompañe la mercancía; ni expedir, ni mantener en

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

4. Las leyes aduaneras sí pueden regular a las personas que porten bienes cuando entren o salgan del país, así como sujetar las mercancías a las disposiciones legales de importaciones de pasajeros, es decir, a los procedimientos y formalidades para el pago de los gravámenes y cumplimiento de regulaciones y restricciones no arancelarias.

En el caso de equipajes de pasajeros y efectos personales no existe obligación constitucional para exentarlos de contribuciones, si la ley fiscal establece la exención es por razones de política tributaria y no por mandato obligatorio de la Constitución.

Por lo que toca al menaje de casa de las personas que entran o salen del territorio nacional, se puede hacer la misma observación que para los efectos personales, su exención tributaria es una medida de política fiscal que no exime de agotar las formalidades que dispongan las leyes.

El tránsito por el territorio nacional de residentes en México y sus bienes, así como el cambio de domicilio, no pueden estar gravados ni sujetos a inspección por autoridad estatal alguna, pero sí a las reglamentaciones y prohibiciones federales. No se debe confundir lo anterior con el tránsito interno o internacional de mercancías de procedencia extranjera, que ingresen al país en su camino a un tercer país o para ser despachadas por una aduana interior, pues en estos casos sí pueden ser objeto de las contribuciones, regulaciones, formalidades e inspecciones que establezcan las leyes federales, particularmente la Ley Aduanera.<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup> *Ibidem*, pp. 247-250.

1.1.4.1. **Ámbito espacial de validez de las funciones aduanales**

Para la Administración Pública Federal la actividad aduanera se manifiesta en el establecimiento de instituciones, en la aplicación de medidas de control y en la operación de mecanismos de supervisión y vigilancia de sus fronteras, litorales y espacio aéreo (estableciendo aduanas; señalando lugares autorizados; fijando horarios y días hábiles, etc.); en el exigir que ante ella se lleven a cabo los actos y formalidades establecidos por la ley para ingresar al territorio nacional o extraer del mismo bienes y transportes (presentando las mercancías; practicando el despacho aduanero, revisando las mercancías, etc.); el requerir la comprobación de las regulaciones y restricciones exigidas por las leyes para permitir esa introducción o extracción (verificando la existencia de permisos, constancias, inspecciones, etc.) y en ejercer los actos de vigilancia y fiscalización (verificando las mercancías durante su transporte; practicando visitas domiciliarias; embargando las mercancías que no demuestran su legal estancia en el país, etc.).

Por su contenido, la obligación aduanera es adjetiva o formal, pues atiende a garantizar la integridad del territorio nacional; la aplicación de las leyes nacionales que regulan la entrada o salida del país de bienes o transportes y su eficacia mientras los efectos permanezcan en el país.

El ámbito espacial lo constituye el propio territorio del Estado. En las convenciones o tratados internacionales que regulan aspectos aduaneros y de comercio exterior y aún en las definiciones de derecho aduanero, es común encontrar el uso del término *territorio aduanero* para referirse al espacio sobre el cual se aplican las leyes y disposiciones aduaneras.

La delimitación de ese territorio aduanero es necesaria porque en el derecho internacional y en la práctica exterior de las naciones existen diversas formas de

relaciones que se establecen entre dos o más Estados, por medio de las cuales la legislación de uno de ellos se aplica en el territorio del otro.<sup>31</sup>

Para el artículo XXIV párrafo 2º del GATT<sup>32</sup>, territorio aduanero es todo territorio que aplique un arancel distinto u otras reglamentaciones comerciales distintas a una parte substancial de su comercio con los demás territorios, de donde también se puede desprender, *a contrario sensu*, que será un solo territorio aduanero aquél que aplique a su comercio los mismos aranceles y otras reglamentaciones comerciales.<sup>33</sup>

El ámbito espacial natural de aplicación de las leyes lo determina el propio territorio donde el Estado ejerce su soberanía. Debido a que las leyes aduaneras regulan la entrada al territorio nacional y salida del mismo de personas, mercancías y medios de transporte y que estos movimientos se generan o culminan en el territorio de otro país, produce que las disposiciones aduaneras nacionales tengan algunas veces efectos en el territorio extranjero.

El que la ley nacional produzca efectos en territorio extranjero no debe confundirse con que la ley nacional pretende tener vigencia en el extranjero o sobre residentes en el extranjero. El ámbito espacial sobre el que rige la ley será el territorio nacional y se aplicará a los residentes, habitantes y cualquier otra persona que se introduzca a territorio nacional.

Los efectos extraterritoriales se producirán cuando la ley fije requisitos a las importaciones, que si bien se deben cumplir por los importadores, deberán producirse o cumplimentarse en el extranjero. Respecto de las exportaciones también la legislación

---

<sup>31</sup> Cfr. Rohde Ponce, Andrés, *op. cit.*, p. 89.

<sup>32</sup> Cabe hacer mención que la disposición arriba aludida (GATT por sus siglas en inglés) forma parte integrante del Acta de la Organización Mundial del Comercio hecha en Marrakech el 15 de abril de 1994. *N. del A.*

<sup>33</sup> Cfr. *Acuerdo sobre la Organización Mundial del Comercio.*

aduanera del país de destino podrá tener esos efectos cuando requiera el cumplimiento de requisitos a cargo de las mercancías que no exija la ley nacional.<sup>34</sup>

#### 1.1.4.2. **Ámbito temporal de validez de las funciones aduanales**

El ámbito temporal es aquél que demarca a partir de qué momento son obligatorias las funciones aduaneras y cuándo dejan de serlo. En virtud de que las funciones aduaneras se encuentran consignadas en leyes que rigen esta materia, el tiempo en que éstas se consideren como de observancia obligatoria, será el mismo en el que las leyes aduaneras se encuentren vigentes.

Si el ordenamiento aduanero tiene fecha de entrada en vigor, tendrá fuerza obligatoria desde esa fecha con tal de que ya se haya publicado con anterioridad. En México, es una práctica reiterada que los ordenamientos aduaneros, tanto leyes como reglamentos y decretos, tengan una fecha de entrada en vigor, contenida en sus artículos transitorios, disponiendo que esa fecha sea el día siguiente de su publicación, determinados días después o cierta fecha determinada.

Si bien es importante determinar cuando entran en vigor los ordenamientos jurídicos, también lo es cuando dejan de tener vigencia obligatoria. En la doctrina y en una buena técnica legislativa se habla de abrogación cuando todo el ordenamiento o ley queda sin efecto o vigencia, en tanto que existe derogación cuando sólo parte de él queda sin vigencia.

La reforma, abrogación y derogación puede ser expresa o tácita. El primer caso es cuando de manera literal o textual el legislador, a través de los preceptos de una ley, dispone que determinada ley o algunos de sus preceptos queden derogados. En la derogación o abrogación tácita no existe un pronunciamiento expreso del legislador sobre la pérdida de vigencia de un precepto en particular o de todo un determinado ordenamiento, pero la nueva ley u ordenamiento contradice en todo o en parte a la ley

---

<sup>34</sup> Cfr. Rohde Ponce, Andrés, *op. cit.*, p.79.

precedente, trayendo consigo la abrogación o reforma de esta última, constituyendo el principio de que “la ley posterior deroga a la ley anterior”.<sup>35</sup>

## 1.2. MERCANCÍAS Y PRODUCTOS

Etimológicamente, mercancía deriva de “mercado” del latín “mercatus” que significa comercio, tráfico, mercado.

Para los economistas, mercancía es todo aquello que representa un valor económico. Dentro de esta definición se encuentran los bienes inmuebles, por lo tanto, no puede ser aplicada al derecho aduanero el cual estudia solamente bienes muebles objeto de tráfico internacional.<sup>36</sup>

Ricardo Xavier Basaldúa afirma que la palabra mercadería designa cualquier objeto susceptible de ser desplazado de un territorio a otro. Es decir, todo objeto susceptible de ser importado o exportado.<sup>37</sup>

La Ley Aduanera mexicana, en su artículo 2º fracción III, establece un concepto vago de lo que se considera como mercancía, y se limita a emplear sinónimos para este término. El citado precepto, a la letra expresa:

*“Para los efectos de esta Ley se considera:*

*(...) III. Mercancías, los productos, artículos, efectos y cualesquier otros bienes, aun cuando las leyes los consideren inalienables e irreductibles a propiedad particular;”*<sup>38</sup>

Cuando el artículo anterior dispone que se consideran mercancías aun aquellas que las leyes consideren inalienables e irreductibles a propiedad particular, lo que ordena es que incluso los bienes de dominio público del Estado estén sujetos a sus disposiciones,

<sup>35</sup> *Ibidem*, p. 80.

<sup>36</sup> *Cfr.* Carvajal Contreras, Máximo, *op cit.*, p. 350.

<sup>37</sup> *Cfr.* Basaldúa, Ricardo Xavier, *op cit.*, p. 173.

<sup>38</sup> *Ley Aduanera vigente.*

por lo que cualquier cosa, pública o privada, se encontrará sujeta a la potestad aduanera cuando ingrese al país o salga del mismo.

Sin embargo, el artículo en comento se limita a hacer una lista de sinónimos o equivalencias de la palabra mercancía y no resuelve si ciertas actividades y otros bienes que no son productos o efectos (que también son materia del comercio internacional) son objeto de la actividad aduanera, y por ende, si se ubican dentro del concepto de mercancías, tales como la propiedad intelectual, los capitales y los servicios.<sup>39</sup>

### 1.2.1. Clasificación de las mercancías

Las mercancías pueden ser diferenciadas desde diversos puntos de vista. En el presente escrito haremos mención de los criterios utilizados por Máximo Carvajal Conteras para tal fin.

Por su origen:

*Nacionales:* Las que se produzcan en el país o se manufacturen en el mismo con materias primas nacionales o nacionalizadas.

*Nacionalizadas:* Las que siendo extranjeras, han satisfecho requisitos y pagado contribuciones de importación entrando así a la circulación y al consumo del país.

*Extranjeras:* Son aquellas que por su origen provengan del extranjero y no se hayan nacionalizado.

Por sus requisitos:

*Libres:* Las que para su importación y exportación no requieren de requisitos especiales.

*Restringidas:* Las que, para ser importadas o exportadas, necesitan de permiso previo de autoridad competente.

*Reguladas:* Las que necesitan de autorización emitida por autoridad competente o cumplir con determinadas condiciones para su importación o exportación.

---

<sup>39</sup> Cfr. Rohde Ponce, Andrés, *op cit.*, p. 95.

*Prohibidas:* Las que de ninguna manera pueden ser objeto de comercio exterior.

Por el pago de impuestos:

*Exentas:* Aquellas mercancías que no causan el impuesto.

*Gravadas:* Las que están sujetas al pago de impuestos.

Por su régimen aduanero:

*De importación:* Las que se introducen en un territorio aduanero.

*De exportación:* Las que se extraen de un territorio aduanero.

*De tránsito:* Las que circulan por un territorio aduanero.

*A depósito:* Las que se guardan o se ponen en seguridad en almacenes generales de depósito.

Por su lugar de destino:

*A región fronteriza:*<sup>40</sup> Las que su destino son las zonas de desgravación aduanera.

*A franja fronteriza:* Las que su destino es una zona de veinte kilómetros paralela a las líneas divisorias internacionales.

*A zona gravada:* Las que su destino es cualquier parte del territorio nacional, excepto las regiones y franjas fronterizas.<sup>41</sup>

La anterior clasificación desglosa de manera precisa los diferentes criterios en que se pueden dividir las mercancías para efectos aduaneros. Por ello, y para los fines de este trabajo, es la más completa y adecuada.

### **1.2.2. Regulación de las mercancías**

El método que ha resultado ser, de entre todos, el más idóneo para regular las mercancías de comercio exterior es el Sistema Armonizado de Designación y

---

<sup>40</sup> El artículo 136 de la Ley Aduanera mexicana determina que la región fronteriza será el territorio que determine el Ejecutivo Federal. *Cfr. Ley Aduanera vigente.*

<sup>41</sup> *Cfr. Carvajal Contreras, Máximo, op. cit., p. 351.*

Codificación de Mercancías<sup>42</sup> que, precisamente, nació de la necesidad de racionalizar y armonizar los datos en los documentos, la designación, la codificación, los modos y las condiciones de transporte de las mercaderías.<sup>43</sup>

La estructura del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías, según Felipe Acosta Roca, es la siguiente:

*Secciones:* son 21 y se describen con números romanos, el texto de las secciones determina el lugar en el que se encuentran agrupadas cierto tipo de mercancías.

*Capítulos:* son 96 y resultan de la división de las secciones, su numeración progresiva se expresa en números arábigos, el primer capítulo inicia con dos números (ya que se incluye el cero al inicio) y se refiere al producto más simple o menos elaborado, en la medida que los capítulos avanzan entonces se hace referencia a productos más complejos o con mayor grado de elaboración.

*Partidas:* son 1241, son el resultado de la división de los capítulos, se identifican por dos dígitos que se colocan después de los dos primeros dígitos del capítulo, se describen con números arábigos y van de los más simple a lo más complejo. Cuando se tiene con cuatro dígitos, se está determinando una posición a nivel de partida.

*Subpartidas:* son 5019, son el resultado de dividir las partidas, siguiendo el mismo procedimiento que se describió en el párrafo anterior, quedando a seis dígitos la posición

---

<sup>42</sup> José Manuel Carmona -vista aduanal- define al Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías como la nomenclatura polivalente creada, fundamentalmente, para atender los requerimientos de los diversos aranceles de aduanas, de las estadísticas internacionales y de los diversos sistemas de codificación. Es pertinente precisar que debemos entender por nomenclatura al sistema de agrupación ordenada de un universo de mercancías, atendiendo a principios lógicos, científicos y jurídicos. Giraud Arnaiz, Carlos, *Apuntes de cátedra, Derecho Aduanero*, Otoño de 2002.

<sup>43</sup> Cfr. Acosta Roca, Felipe, *Clasificación arancelaria de las mercancías*, Ed. ISEF, México, 2002, p. 41.

de las subpartidas. Existen subpartidas con desglose: de primer nivel, también llamadas de un guión; y de segundo nivel, denominadas también subpartidas de dos guiones.<sup>44</sup>

*Reglas Generales Interpretativas:* establecen los principios y fijan las normas que permiten acelerar la interpretación jurídica correcta y uniforme.

*Notas legales:* tienen como finalidad definir el alcance preciso y los límites de cada subpartida, capítulo o sección.

*Notas explicativas:* contienen información tecnológica e indicaciones al detalle sobre el sentido y el alcance de las Notas Legales, y sobre el contenido y los límites de cada posición. Describen los productos en sus aspectos, sus propiedades, sus métodos de obtención y las aplicaciones principales de las mercancías.<sup>45</sup>

### **1.2.3. Productos originarios**

El origen es una noción abstracta, en la que el contenido varía dependiendo de numerosas consideraciones, generalmente relacionadas con objetivos de política comercial.

La precisa determinación del origen de las mercancías es una operación con relevancia para la aplicación de las normas de intervención, fiscales y extrafiscales: al igual que la clasificación y denominación, la determinación del origen precede a dicha aplicación.<sup>46</sup>

Por lo anterior, al firmarse un tratado internacional, cada país determina qué productos considerará como originarios de la región, esto con el fin de exentar a dichas

---

<sup>44</sup> *Ibidem*, p. 46.

<sup>45</sup> *Cfr.* Carvajal Contreras, Máximo, *op. cit.*, pp. 258-262.

<sup>46</sup> *Cfr.* Galera Rodrigo, Susana, *Derecho aduanero español y comunitario*, Madrid, Ed. Civitas, 1995, p. 246.

mercancías del pago de aranceles o cuotas compensatorias, asimismo para aplicarles el sistema de preferencias previamente acordado por las partes contratantes.

A manera de ejemplo, los países que firmaron el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, acordaron que el origen de las mercancías, cuando estén involucrados más de un país, se otorgará de acuerdo a la “última transformación substancial”.<sup>47</sup>

#### **1.2.4. Reglas de origen**

Podemos definir a las reglas de origen como los requisitos necesarios que debe cumplir un producto o servicio para tener derecho a los beneficios acordados en un tratado de libre comercio, en materia de aranceles o trato nacional respectivamente; deben ajustarse a: uniformidad, simplicidad, previsibilidad, administrabilidad, transparencia y eficacia.<sup>48</sup>

En la Ley de Comercio Exterior, México establece que el origen de las mercancías se podrá determinar para efectos de preferencias arancelarias, marcado de país de origen, aplicación de cuotas compensatorias, cupos y otras medidas que al efecto se establezcan. El origen de las mercancías podrá ser nacional, si se considera un solo país, o regional, si se considera a más de un país.

Por su parte, el artículo 10 del citado ordenamiento determina que las reglas de origen se establecerán bajo cualquiera de los siguientes criterios:

I. Cambio de clasificación arancelaria. En este caso se especificarán las subpartidas o partidas de la nomenclatura arancelaria del sistema armonizado a que se refiera la regla.

II. Contenido nacional o regional. En este caso se indicará el método de cálculo y el porcentaje correspondiente.

---

<sup>47</sup> Cfr. H. Cámara de Diputados, LIV Legislatura, *El Tratado de Libre Comercio*, Ed. Gran Comisión de la Cámara de Diputados, México, 1991, p. 52.

<sup>48</sup> Giraud Armaiz, Carlos, *Apuntes de cátedra, Derecho Aduanero*, Otoño de 2002.

III. De producción, fabricación o elaboración. En este caso se especificará con precisión la operación o proceso productivo que confiera origen a la mercancía.<sup>49</sup>

Por ende, los países que acuerden suscribir un tratado internacional que dé origen a una forma de integración económica, definirán, según sus propias necesidades, las reglas de origen que aplicarán a sus productos y servicios, lo que significa la sujeción de los países contratantes a ciertos criterios de regulación del origen de las mercancías que dependen de intereses de diversa índole.

### **1.2.5. Valor en aduana de las mercancías**

Las definiciones del valor aduanero reposan alternativamente, sobre dos conceptos en cuanto a lo que debe entenderse como “precio”, el concepto positivo y el concepto teórico.

En lo que concierne al concepto positivo del valor de las mercancías en aduana, éste puede ser definido como el precio real de venta de la mercadería objeto de la transacción, es decir, el precio al que se vende la mercancía objeto de valoración.<sup>50</sup>

El artículo VII del GATT de 1994 (actualmente esta disposición se denomina Acuerdo sobre la Organización Mundial del Comercio) contempla el concepto positivo del valor de las mercancías e indica, en el inciso a) de su segundo párrafo, que el valor en aduana de las mercancías importadas debe basarse en el valor real de la mercancía importada a la que se aplica el derecho o de una mercancía similar, pero nunca en el valor de una mercancía de origen nacional ni en valores arbitrarios o ficticios.

El valor real debe ser el precio al que, en tiempo y lugar determinados por la legislación del país importador, las mercancías importadas u otras similares son

---

<sup>49</sup> *Ley de Comercio Exterior* vigente.

<sup>50</sup> *Cfr. Carvajal Contreras, Máximo, op. cit., p. 303.*

vendidas u ofrecidas para la venta en el curso de operaciones comerciales normales efectuadas en condiciones de libre competencia.

En el valor en aduana de todo producto importado no debe computarse ningún impuesto interior aplicable en el país de origen o de importación del cual haya sido exonerado el producto importado o cuyo importe haya sido o habrá de ser reembolsado.<sup>51</sup>

En lo que respecta al concepto teórico del valor de las mercancías en aduana, se define como el precio probable de venta de la mercadería en determinadas condiciones, o sea, el precio al que se vendería la mercancía al valorar en condiciones determinadas: tiempo, lugar, cantidad, nivel y desvinculación entre comprador y vendedor.

La definición de Bruselas indica que el concepto teórico es el precio que se estima pudiera fijarse para la mercadería en una venta efectuada en condiciones de libre competencia entre un comprador y un vendedor independientes entre sí.

Los principios del concepto teórico del valor, considerados en la Convención sobre Valor Aduanero de las Mercaderías firmada en Bruselas en 1950, son los siguientes:

*Primero.* El valor aduanero debe basarse en principios equitativos y sencillos que no entorpezcan la práctica comercial.

*Segundo.* El concepto de valor en aduanas debe ser de fácil comprensión tanto para el importador como para la aduana.

*Tercero.* El sistema de valoración no debe dificultar el rápido despacho de las mercancías.

*Cuarto.* El sistema de valoración debe de permitir a los importadores determinar, de antemano y con exactitud razonable, el valor en aduana.

---

<sup>51</sup> Cfr. *Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio de 1994*, es decir *Acuerdo sobre la Organización Mundial del Comercio, OMC*.

*Quinto.* El sistema de valoración debe proteger al importador de buena fe frente a la competencia desleal, derivada de la infravaloración sea o no fraudulenta.

*Sexto.* Cuando la aduana estime que el valor declarado es inexacto, la comprobación de los elementos de hecho esenciales para determinar el valor en aduana deberá ser rápida y precisa.

*Séptimo.* El sistema de valoración debe resumir al mínimo las formalidades.

*Octavo.* El procedimiento para substanciar los litigios entre los importadores y la aduana deberá ser sencillo, rápido, equitativo e imparcial.

*Noveno.* Las valoraciones, dentro de lo posible, deben basarse en los documentos comerciales.<sup>52</sup>

En la legislación aduanera mexicana existen diversos métodos para calcular el valor de las mercancías en aduana cuando no es posible determinar *ad initio* el valor de transacción de las mercancías –entendiendo a éste como el precio realmente pagado o por pagar de las mercancías en la aduana-. Tales métodos son: valor de transacción de mercancías idénticas; valor de transacción de mercancías similares; valor unitario; costo de producción o valor reconstruido; y el método del “último recurso”.<sup>53</sup>

### 1.2.6. Depósito previo

La autoridad aduanera determina como un paso previo a la tramitación aduanera o despacho aduanero<sup>54</sup> que las mercancías de comercio exterior sean depositadas en almacenes, al efecto establecidos, para su guarda y custodia. En otros países también se le conoce como depósito provisional o depósito temporal.

<sup>52</sup> Cfr. Carvajal Contreras, Máximo, *op. cit.*, pp. 297-298.

<sup>53</sup> Véase *Ley Aduanera* vigente, arts. 64 y ss.

<sup>54</sup> La *Ley Aduanera* mexicana, en su artículo 35, define despacho aduanero 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 tráficó 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.”

El almacenamiento o depósito de estas mercancías, en México, puede ser un servicio público o un servicio concesionado a particulares; se le denomina depósito fiscal cuando el servicio lo presta directamente el Estado a través de la autoridad aduanera (por ejemplo, el que se realiza en los Almacenes Generales de Depósito); se llama depósito fiscalizado el servicio que presta un particular, persona física o moral, que obtiene la autorización correspondiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para guardar mercancías previamente a su despacho aduanero (por ejemplo, es recinto fiscalizado el denominado Centro de Facilidades al Comercio Internacional, CEFCI, adyacente al Puente Internacional Colombia en el Estado de Nuevo León<sup>55</sup>).<sup>56</sup>

### **1.3. RESTRICCIONES ARANCELARIAS**

Las restricciones arancelarias son tributos o gravámenes aduaneros, consistentes en los derechos o impuestos y las tasas que el fisco nacional exige coactivamente de los obligados a su pago como consecuencia de la importación y exportación de mercaderías a través de las fronteras del país o por la prestación de servicios.

Por su parte, Polo Bernal las define como una prestación pecuniaria que deben pagar las personas físicas o morales que hacen pasar mercancías a través de las fronteras, costas o límites de un país determinado, sean nacionales, nacionalizadas o extranjeras, destinadas a ser consumidas respectivamente dentro del territorio nacional (impuestos de importación) o fuera de dicho territorio (impuestos de exportación).

De las definiciones arriba transcritas respecto a lo que debemos entender como restricción arancelaria al comercio exterior, podemos identificar los elementos constitutivos de la obligación aduanera, a saber:

1. El sujeto activo, es el Estado, quien impone la obligación tributaria aduanera y exige el cumplimiento de ella percibiendo la contribución.

---

<sup>55</sup> Cfr. [www.fidenor.com.mx/español/cefci.html](http://www.fidenor.com.mx/español/cefci.html)

<sup>56</sup> Cfr. Carvajal Contreras, Máximo, *op. cit.*, p. 359.

2. El sujeto pasivo, es la persona física o moral que debe pagar la deuda tributaria por haberse colocado dentro de los supuestos de la norma aduanera, figurando en las facturas, pedimentos, declaraciones y, en términos generales, en documentos aduaneros con esa categoría.

3. Hecho generador, es la actualización del supuesto normativo.

4. El objeto del impuesto, es la entrada o salida del territorio aduanero de mercancías, se requiere además que exista la declaración del sujeto pasivo señalando el régimen aduanero a que se sujetarán las mercancías con la intención integradora, así como la determinación de la cuota impositiva y de los requisitos a que están sujetas las mercancías.

5. Base gravable, es la cantidad sobre la que se determina el impuesto.

6. Cuota, es la cantidad que debe de cubrirse de acuerdo al porcentaje del valor de la mercancía.

7. La obligación aduanera, consiste en el pago en dinero que el sujeto pasivo debe enterar al Estado en concepto de impuesto por la introducción o extracción de mercancías del territorio aduanero, una vez realizado el aforo y cumplido con las formalidades y requisitos necesarios.<sup>57</sup>

### **1.3.1. Impuesto al comercio exterior (arancel)**

La Ley mexicana de Comercio Exterior, en su artículo 12, establece que los aranceles son las cuotas de los impuestos generales de exportación e importación, los cuales podrán ser:

I. Ad valorem, cuando se expresen en términos porcentuales del valor en aduana de la mercancía;

II. Específicos, cuando se expresen en términos monetarios por unidad de medida; y,

III. Mixtos, cuando se trate de la combinación de los dos anteriores.<sup>58</sup>

---

<sup>57</sup> Cfr. Carvajal Contreras, Máximo, *op cit.*, pp. 373-374.

<sup>58</sup> Cfr. *Ley de Comercio Exterior* vigente.

Trataremos de esclarecer con ejemplos adecuados la clasificación que se establece en la Ley de Comercio Exterior respecto de los aranceles, a saber:

a) Los **tributos específicos** son los que gravan las mercancías de acuerdo con su peso, cuenta y medida, y se expresan en una suma en moneda nacional; por ejemplo, en la Tarifa de Importación de los Estados Unidos de América, en materia de calzado la fracción 6402.19.70 exhibe un impuesto específico de 0.90 dólares por par en aquellos calzados con precio mayor a 6.50 dólares pero menor a 12 dólares.

b) Los **tributos *ad valorem***, en los cuales la alícuota se expresa bajo la forma de porcentaje, y la base de cálculo o base imponible está representada por el valor o precio de la mercancía importada. Respecto a la forma de determinar la base de cálculo o base imponible, la Organización Mundial del Comercio (OMC) postula que no deben decretarse precios oficiales o precios mínimos por los países importadores, sino ajustarse a precios reales de las operaciones cuyas mercancías se tratan de valorar.

c) El **tributo mixto** opera cuando un mismo producto está sujeto simultáneamente a un impuesto específico y a otro *ad valorem*. Ejemplo, en la Tarifa de Importación de los Estados Unidos de América, en el mismo rubro del calzado, la fracción 6402.30.70 tiene un *ad valorem* de un 37.5% más un impuesto específico de 0.90 dólares por par, siempre que vayan del rango precio mayor a 3.00 pero menor a 6.50 dólares el par.

Conviene recordar que, por su parte, México mayoritariamente emplea los impuestos *ad valorem*, cuya composición y protección podemos resumidamente describirla así:

MERCANCÍA	ARANCEL
Materias primas básicas para el desarrollo industrial del país.	Desde Exento hasta 5% <i>ad valorem</i>
Materiales intermedios y la mayor parte de la maquinaria.	Desde 5% hasta 10% <i>ad valorem</i>
Productos terminados.	Desde 15% hasta 20% <i>ad valorem</i>

59

<sup>59</sup> Cfr. Witker, Jorge, *Derecho tributario aduanero*, 2ª ed., Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1999, p. 145.

A su vez, el artículo 51 de la Ley Aduanera mexicana clasifica a los impuestos de comercio exterior en: el general de importación, que se causará conforme a la tarifa de la ley respectiva; y el general de exportación, que de la misma forma se causará conforme a la tarifa de la ley respectiva.<sup>60</sup>

### 1.3.2. Hecho imponible

La Ley Aduanera mexicana, en su artículo 1° determina que, la misma Ley Aduanera, la Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación y las demás leyes y ordenamientos aplicables, regularán la entrada al territorio nacional y la salida del mismo de mercancías y de los medios en que se transportan o conducen, el despacho aduanero y los hechos actos que deriven de éste o de dicha entrada o salida de mercancías.

Lo anterior nos permite afirmar que, en materia aduanera, el hecho imponible regula el movimiento de las mercancías de comercio exterior dentro de un territorio aduanero.

Existen dos criterios para fijar el hecho imponible:

a) **Criterio político-geográfico.** Consiste en el paso de las mercancías a través de las fronteras aduaneras; tratándose de la importación será cuando se introduzcan las mercancías extranjeras al territorio aduanero; en la exportación, es la salida de las mercancías nacionales o nacionalizadas del territorio aduanero.

b) **Criterio económico.** Es cuando se da la intención integradora; en lo que se refiere a la importación, es aquella que tiene como objetivo integrar la mercancía al consumo interno del país; en la exportación, es la salida de mercancías del circuito interno del consumo del país.<sup>61</sup>

---

<sup>60</sup> Cfr. *Ley Aduanera* vigente. Cabe hacer mención que desde enero del año 2002 es una sola ley la que regula estos impuestos, nos referimos a la Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación. *N. del A.*

<sup>61</sup> Cfr. Carvajal Contreras, Máximo, *op. cit.*, p. 374.

Cabe hacer mención que en México, el hecho imponible reviste una característica en suma importante, ya que, según los artículos 104 y 113 de la Ley Aduanera respectivamente, las importaciones y exportaciones temporales de mercancías de procedencia extranjera no pagarán los impuestos al comercio exterior, por ende, no se actualiza, para este tipo de régimen aduanero, la hipótesis del hecho gravable.<sup>62</sup>

### **1.3.3. Sujetos obligados**

Identificamos a los sujetos obligados como las personas físicas o morales que jurídicamente deben pagar la deuda tributaria por haberse colocado dentro de algunos de los supuestos de las normas aduaneras.

En México, están obligados al cumplimiento de lo dispuesto en la Ley Aduanera, en la Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación y demás leyes y ordenamientos aplicables quienes introduzcan mercancías al territorio nacional o las extraigan del mismo, ya sean sus propietarios, poseedores, destinatarios, remitentes, apoderados, agentes aduanales, o cualesquiera personas que intervengan en la introducción, extracción, custodia, almacenaje, manejo y tenencia de las mercancías o en los hechos o actos mencionados.

El artículo 52 de la Ley Aduanera mexicana señala que están obligadas al pago de los impuestos al comercio exterior las personas físicas y morales que introduzcan mercancías al territorio nacional o las extraigan del mismo, de igual forma, la Federación, el Distrito Federal, los Estados, los municipios, las entidades de la Administración Pública Paraestatal, las instituciones de beneficencia y las sociedades cooperativas, deberán pagar los impuestos al comercio exterior no obstante que conforme a otras leyes o decretos no causen impuestos federales o estén exentos de ellos.

---

<sup>62</sup> Cfr. *Ley Aduanera* vigente.

Este ordenamiento jurídico también contempla la figura del responsable solidario como sujeto obligado al pago de los impuestos al comercio exterior.

La Ley considera, en su artículo 53, como responsables solidarios a:

- I. Los mandatarios, por los actos que personalmente realicen conforme a mandato;
- II. Los agentes aduanales y sus mandatarios autorizados, por los que se originen con motivo de las importaciones o exportaciones en cuyo despacho aduanero intervengan;
- III. Los propietarios y empresarios de medio de transporte, los pilotos, capitanes y en general los conductores de los mismos;
- IV. Los remitentes de mercancías de la franja o región fronteriza al resto del país;
- V. Los que enajenen las mercancías materia de importación o exportación;
- VI. Los almacenes generales de depósito o el titular del local destinado a exposiciones internacionales por las mercancías no arribadas o por las mercancías faltantes o sobrantes; y
- VII. Las personas que hayan obtenido concesión o autorización para prestar los servicios de manejo, almacenaje y custodia de las mercancías de comercio exterior.

La responsabilidad solidaria comprenderá los accesorios con excepción de las multas.<sup>63</sup>

En la doctrina aduanera contemporánea, Rohde Ponce denomina a los sujetos obligados como sujetos pasivos. Afirma que “sujeto pasivo de una relación jurídica es aquella persona que está constreñida u obligada a prestar una determinada conducta en favor de otra persona por lo que, consecuentemente con este concepto jurídico general, el sujeto pasivo de las obligaciones aduaneras es aquella persona a la cual la ley le establece el deber de cumplirlas o acatarlas, prestando frente al Estado, el sujeto activo, las diversas conductas jurídicas previstas en la propia ley.”<sup>64</sup>

---

<sup>63</sup> Cfr. *Ley Aduanera* vigente.

<sup>64</sup> Rohde Ponce, Andrés, *op. cit.*, p. 109.

La Ley Aduanera mexicana establece como sujetos obligados a los importadores y exportadores; a los mandatarios, apoderados y agentes aduanales; a los transportistas; a los almacenes autorizados, y a los infractores legales. Al respecto, Rohde Ponce emite su opinión, misma que expresaremos en los párrafos siguientes.

El mismo autor indica que los sujetos pasivos directos de la obligación aduanera son: el importador, quien es “aquella persona física o moral que introduce mercancías al territorio nacional ya en virtud de un interés jurídico sobre las mercancías o de un interés jurídico sobre la operación de su importación”; y el exportador, quien es “la persona que extrae mercancías del territorio nacional en virtud de un interés jurídico sobre las mercancías o sobre la operación de exportación misma.”<sup>65</sup>

Respecto de los mandatarios, la Ley Aduanera únicamente los contempla con el fin de atribuirles responsabilidad solidaria por los actos que personalmente realicen conforme al mandato. Los agentes y los apoderados aduanales son sujetos a los que la ley les permite que intervengan en las operaciones aduaneras siempre en su calidad de representantes de los importadores y de los exportadores, para ejecutar los actos del despacho aduanero por cuenta de ellos, sin interés jurídico propio sobre las mercancías o sobre la operación misma, por lo cual sólo tienen responsabilidad solidaria. Por tal razón, Rohde Ponce no los considera como sujetos pasivos directos o principales de la obligación aduanera.<sup>66</sup>

Los transportistas son empresas o personas que actúan como prestadores del servicio público de transporte y sólo tienen obligaciones de vigilancia, colaboración y control y su incumplimiento les genera responsabilidad solidaria, por lo que no se puede hablar de que sean sujetos pasivos directos o principales.<sup>67</sup>

---

<sup>65</sup> *Ibidem*, p. 111.

<sup>66</sup> *Cfr.* Rohde Ponce, Andrés, *op. cit.*, p. 110.

<sup>67</sup> *Idem*.

A diferencia de los sujetos anteriores, los almacenistas autorizados sí constituyen sujetos pasivos principales de las obligaciones aduaneras, pues el artículo 28 de la Ley Aduanera establece que responden directamente ante el fisco federal por el importe de los créditos fiscales que corresponda pagar por las mercancías extraviadas, debiendo garantizar el interés fiscal y además cubrir el valor de dichas mercancías a los interesados.<sup>68</sup>

Respecto de los infractores legales, Rohde señala que “con el fin de poder fincar responsabilidades legales a quienes infrinjan las disposiciones de la Ley Aduanera, su artículo 1º establece un sujeto genérico, señalando que deberá cumplirla cualquier persona que intervenga en la introducción, extracción, custodia, almacenaje y tenencia de las mercancías, independientemente del título jurídico de su participación. Básicamente es un enunciado que da sustento al capítulo de infracciones y sanciones para aquellos infractores no especificados de manera especial en otra parte de la ley.”<sup>69</sup>

#### **1.4. RESTRICCIONES NO ARANCELARIAS**

En un inicio, los principales instrumentos regulatorios del comercio exterior eran el arancel y las prohibiciones, de tal forma que ante una política de apertura comercial la única barrera era la arancelaria.

Con el devenir del tiempo surgieron medidas más flexibles que permitieron que el Estado graduara las importaciones y exportación con base en ciertos criterios: por volumen, por valor, por tiempo, por mercaderías, por país, etc.; como son los permisos, las autorizaciones y las cuotas. Los permisos y las cuotas se usaron de manera intensa y, junto con el arancel, constituyeron principalmente, hasta el segundo tercio de la centuria pasada, los instrumentos únicos con que contaban las naciones para regular o limitar su comercio exterior.

---

<sup>68</sup> *Ibidem*, p. 112.

<sup>69</sup> *Idem*.

A partir del último tercio del siglo pasado, se produjo una explosión en la producción de diversas medidas para las restricciones no arancelarias, cuyos objetivos formales fueron regular y proteger intereses y actividades diferentes al comercio exterior, pero que, sin embargo, en su aplicación, el efecto que generan es limitar al comercio exterior.

Rohde Ponce extrae, del Tratado bilateral (México-Costa Rica) celebrado en Costa Rica y publicado en el Diario Oficial de la Federación, un concepto del tema en cuestión, define a las restricciones no arancelarias como toda medida de carácter administrativo, financiero, cambiario, o de cualquier naturaleza, mediante la cual se impidan o dificulten, por decisión unilateral, las importaciones.<sup>70</sup>

La Ley mexicana de Comercio Exterior dispone los casos en que pueden establecerse las medidas de restricción no arancelarias a la exportación y a la importación en sus artículos 15 y 16, respectivamente.

Tratándose de las exportaciones, la Ley en cuestión determina que las restricciones no arancelarias al comercio exterior se podrán establecer: para asegurar el abasto de productos destinados al consumo básico de la población y el abastecimiento de materias primas a los productores nacionales o para regular o controlar recursos naturales no renovables del país; conforme a lo dispuesto en tratados o convenios internacionales de los que México sea parte; cuando se trate de productos cuya comercialización está sujeta a restricciones específicas; cuando se trate de preservar la fauna o flora que se encuentre en riesgo o peligro de extinción; cuando se requiera preservar los bienes de valor histórico, artístico y arqueológico; y cuando se trate de situaciones no previstas por las normas oficiales mexicanas.<sup>71</sup>

---

<sup>70</sup> Cfr. Rohde Ponce, Andrés, *op. cit.*, p. 278.

<sup>71</sup> El glosario de términos aduaneros del Servicio de Administración Tributaria, define a las Normas Oficiales Mexicanas (NOM) como una regulación técnica de observancia obligatoria, expedida por las dependencias competentes, con una multiplicidad de finalidades, cuyo contenido debe reunir ciertos requisitos y seguir el procedimiento legal.

Se ha establecido la obligación de cumplir con ciertas normas oficiales que tiene como finalidad establecer la terminología, clasificación, características, cualidades, medidas, especificaciones técnicas, muestreo y

En lo que se refiere a las importaciones, las restricciones no arancelarias al comercio exterior se establecerán cuando se requieran de modo temporal para corregir desequilibrios en la balanza de pagos; para regular la entrada de productos usados, de desecho o que carezcan de mercado sustancial en su país de origen o de procedencia; conforme a lo dispuesto en tratados o convenios internacionales de los que México sea parte; como respuesta a las restricciones a exportaciones mexicanas aplicadas unilateralmente por otros países; cuando sea necesario impedir la concurrencia al mercado interno de mercancías en condiciones que impliquen prácticas desleales de comercio internacional; y cuando se trate de situaciones no previstas por las normas oficiales mexicanas.

En este orden de ideas, las restricciones no arancelarias consistirán en: permisos previos, cupos máximos, marcado de país de origen, certificaciones, cuotas compensatorias, y los demás instrumentos que se consideren adecuados para los fines de la mencionada Ley.<sup>72</sup>

Cabe señalar que la Ley de Comercio Exterior en cuestión, no define expresamente lo que se considera como un permiso previo, sin embargo el Reglamento del citado ordenamiento jurídico, en su artículo 15, expresa que, permiso previo de exportación o importación es el instrumento expedido por la Secretaría (entiéndase la Secretaría de Economía) para realizar la entrada o salida de mercancías al o del territorio nacional.

Consideramos que un permiso previo es la resolución por medio de la cual la autoridad administrativa faculta a determinada persona física o moral, pública o privada,

---

métodos de prueba que deben cumplir los productos y servicios o procesos cuando pueda constituir un riesgo para la seguridad de las personas o dañar la salud humana, animal o vegetal, el medio ambiente en general o el laboral, o bien causar daños en la preservación de los recursos naturales.

Todos los productos, procesos, métodos, instalaciones, servicios o actividades deberán cumplir con las NOM. En el mismo sentido, cuando un producto o servicio debe cumplir una determinada NOM, sus similares que se importen también deberán cumplir las especificaciones establecidas en dicha norma.  
[www.aduanas.sat.gob.mx](http://www.aduanas.sat.gob.mx)

<sup>72</sup> Cfr. Ley de Comercio Exterior vigente.

para que pueda llevar a cabo la introducción a territorio nacional o la extracción del mismo de ciertas mercancías a las que previamente se sujetó a este requisito.

El artículo 23 de la Ley de Comercio Exterior establece que “se entiende por cupo de exportación o importación el monto de una mercancía que podrá ser exportado o importado, ya sea máximo o dentro de un arancel-cupo. La administración de los cupos se podrá hacer por medio de permisos previos.”<sup>73</sup>

Entendemos como cupo máximo el monto, medido por el volumen o por el valor de una mercancía, que se permitirá exportar o importar durante un periodo de tiempo, de tal manera que, alcanzando ese monto, la importación o exportación quedará automáticamente restringida o no permitida. El arancel cupo se da cuando se establezca un nivel arancelario para cierta cantidad o valor de mercancías exportadas o importadas, y una tasa diferente a las exportaciones o importaciones de esas mercancías que excedan dicho monto.

En el artículo 25 de la Ley de Comercio Exterior se faculta a la Secretaría de Economía para que, en caso de ser necesario, exija que una mercancía importada al territorio nacional ostente un marcado de país de origen en donde se indique el nombre de dicho país.

Los certificados de origen son los documentos en los que se hace constar que las mercancías son originarias del país que señalan, distinguen a los productos por su país de origen o procedencia, por ende consideramos que el certificado en sí constituye una restricción no arancelaria, por lo que su omisión sí impide la exportación o la importación. Este certificado sirve, principalmente: para demostrar el origen de las mercancías, para demostrar que se tiene derecho al sistema de preferencias en caso de haberlo pactado previamente, así como para evitar el pago de cuotas compensatorias.

---

<sup>73</sup> *Ley de Comercio Exterior vigente.*

Las cuotas compensatorias son las medidas adoptadas contra las prácticas desleales de comercio internacional originadas por la importación de mercancías en condición de discriminación de precios u objeto de subvenciones en su país de origen o de procedencia, que causen o amenacen causar un daño a la producción nacional, así tenemos que las personas físicas o morales que importan mercancías en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional están obligadas a pagar una cuota compensatoria conforme a lo dispuesto en la multicitada Ley de Comercio Exterior.<sup>74</sup>

La determinación de la existencia de discriminación de precios (en algunos países denominada *dumping*) o subvenciones, del daño o amenaza de daño, de su relación causal y el establecimiento de cuotas compensatorias se realizará a través de una investigación conforme al procedimiento administrativo previsto en los ordenamientos que para tal efecto instrumenten los países involucrados en una controversia de tal naturaleza. En México, la prueba de daño o de amenaza de daño se otorgará siempre y cuando en el país de origen o procedencia de las mercancías de que se trate exista reciprocidad.

Para que se inicie la investigación respecto de la existencia de prácticas desleales de comercio exterior o para imponer medidas de salvaguarda, la autoridad competente, en el caso de México es la Secretaría de Economía, debe publicar una resolución de inicio.

En el procedimiento en materia de prácticas desleales de comercio internacional también existen una resolución preliminar y una resolución final, además de la de inicio, las cuales no aparecen en el caso de las medidas de salvaguarda.

Consideramos pertinente incluir en el presente apartado a las medidas de salvaguarda como una regulación no arancelaria ya que, de alguna manera, restringen o limitan la importación de mercancías aunque, como sabemos, desembocan en un arancel o en la

---

<sup>74</sup> Cfr. *Ley de Comercio Exterior* vigente.

imposición de otra restricción no arancelaria, como un permiso previo o un cupo máximo.

La Ley en cuestión define a las medidas de salvaguarda como aquéllas que regulan o restringen temporalmente las importaciones de mercancías idénticas, similares o directamente competitivas a las de producción nacional y que tiene por objeto prevenir o remediar el daño serio y facilitar el ajuste de los productores nacionales. Sólo se impondrán estas medidas cuando se haya constatado que las importaciones han aumentado en tal cantidad y en condiciones tales que causan o amenazan causar daño a la producción nacional.

El procedimiento para la imposición de una medida de salvaguarda se substanciará con base en los ordenamientos respectivos que cada país determine previamente. En el caso de México, para la determinación de las medidas de salvaguarda la Secretaría de Economía recabará en lo posible toda la información relevante y valorará todos los factores significativos que afecten la situación de la producción nacional de mercancías idénticas, similares o directamente competitivas.<sup>75</sup>

A diferencia del procedimiento en materia de prácticas desleales de comercio internacional que consta de tres resoluciones como ya ha sido planteado, en el procedimiento en materia de medidas de salvaguarda no existen las formalmente denominadas resoluciones preliminar ni final, y la duración de este procedimiento será de 260 días contados a partir de la publicación en el Diario Oficial de la Federación de la resolución de inicio, es decir dicho lapso no se dividirá en períodos.

### **1.5. DESPACHO ADUANERO**

El Consejo de Cooperación Aduanera, define el despacho como el cumplimiento de las formalidades aduaneras necesarias para poner las mercancías importadas a la libre

---

<sup>75</sup> Cfr. *Ley de Comercio Exterior* vigente, artículo 48.

disposición o para colocarlas bajo otro régimen aduanero, o también para exportar mercancías.

Fernández Lalanne divide el despacho en: de importación y de exportación. Define al primero como el conjunto de trámites y procedimientos que, con arreglo a las disposiciones en vigor, se siguen ante las dependencias aduaneras y por medio de las cuales se asegura la correcta verificación de las declaraciones comprometidas y la determinación de los valores de los efectos que se prestan para su ulterior ingreso a la plaza, asegurando en esa forma la percepción de la renta fiscal; el segundo será el conjunto de tramitaciones de orden aduanero que se realizan en oportunidad de la salida de mercancías desde nuestro país con destino a los centros de consumo en el extranjero.

Según Carvajal Contreras, en el despacho de mercancías se comprende una secuencia lógica de pasos; así la “declaración” precede al “registro” y a la “liquidación de impuestos”, sigue la “comprobación” y éstos a su vez preceden al “reconocimiento, verificación o aforo”, sin los cuales no podrá haber el “retiro o levante” de las mercancías.

*Declaración.* En materia aduanera existen dos clases de declaraciones, una que se refiere al medio de conducción en el que se transporta la mercancía; la segunda, es la declaración con fines de destinación o indicación del régimen aduanero al que se someterá la mercancía, y es la que se refiere al despacho aduanero. La declaración es una manifestación por escrito, en las formas oficiales que la autoridad impone, hecha por el interesado o su legítimo representante, en donde se indica el régimen aduanero que como destino se le dará a las mercancías y los datos y documentos necesarios requeridos por la ley para lograr la destinación. En México, este documento se denomina “pedimento”.

*Registro.* Es el acto de fechar y numerar el documento en que se indica la operación o régimen aduanero a que debe de someterse la mercancía. En algunos países, es la base

para aplicar determinadas normas que rigen las tasas impositivas, tipos de cambio, restricciones, prohibiciones o precios oficiales.

*Liquidación de impuestos.* Consiste en determinar en cantidad líquida el monto de los impuestos que causa la mercancía individualizada a través del despacho, de acuerdo a la base gravable y a la cuota fijada en la tarifa arancelaria.

*Comprobación.* Consiste en la verificación que la autoridad aduanera realiza para comprobar la exactitud de los datos aportados, la personalidad del peticionario y la veracidad de los documentos anexados.

*Aforo y reconocimiento.* Consiste en determinar la naturaleza arancelaria de las mercancías, estableciendo su peso, medidas, comprobación, valor, lugar de procedencia, origen, estado de uso, etc.

*Retiro o levante.* Es la autorización que otorga la autoridad aduanera una vez cumplidos los requisitos, así como cubiertos los impuestos y derechos, para que las mercancías sean retiradas de los recintos fiscales o fiscalizados por quien tenga la facultad suficiente para hacerlo.

El despacho de las mercancías deberá de efectuarse en orden cronológico de presentación de los documentos o solicitudes, pero se da prioridad al equipaje, menajes de casa, materiales explosivos, inflamables, corrosivos, contaminantes o radioactivos y mercancías perecederas o de fácil descomposición, así como animales vivos.

El despacho aduanero de mercancías deberá efectuarse mediante el empleo de un sistema electrónico (en México se denomina Sistema Automatizado Aduanero Integral) en el que participan las autoridades fiscales, otras autoridades administrativas, así como los destinatarios en las importaciones y los remitentes en las exportaciones a través de los agentes aduanales o apoderados aduanales, suministrando la información pertinente

respecto de los actos y formalidades que deban realizar en el propio despacho, de acuerdo con los diferentes tráficos y regímenes aduaneros.

El agente aduanal será responsable de la veracidad y exactitud de los datos e información suministrados, de la determinación del régimen aduanero de las mercancías y de las contribuciones causadas, así como del cumplimiento de las regulaciones no arancelarias. No será responsable de la determinación del valor para efectos aduaneros en importación cuando el importador se lo manifieste por escrito y conserve en su apéndice el documento con dicha manifestación.<sup>76</sup>

### **1.5.1. Sujetos que actúan en el despacho aduanero**

Para que el procedimiento que se sigue en el despacho aduanero se lleve a cabo de manera eficaz y apegada a derecho, se han distribuido diferentes atribuciones y facultades entre los sujetos que intervienen en dicho despacho. Los sujetos de mayor importancia en lo que se refiere al despacho aduanero son el agente aduanal y el apoderado aduanal.

Según la Ley Aduanera de México, el agente aduanal es la persona física autorizada, mediante una patente, para promover por cuenta ajena el despacho de las mercancías, en los diferentes regímenes aduaneros previstos en la Ley.

Son obligaciones del agente aduanal, entre otras: actuar siempre con su carácter de agente aduanal; realizar el descargo total o parcial en el medio magnético y anotar en el pedimento respectivo la firma electrónica que demuestre dicho descargo; rendir el dictamen técnico cuando lo solicite la autoridad competente; cumplir el encargo que se le hubiere conferido sin transferir ni endosar documentos que estén a su favor o a su nombre, a menos que se lo autorice expresamente y por escrito quien se lo otorgó; abstenerse de retribuir de cualquier forma a un agente aduanal suspendido en el ejercicio de sus funciones o a alguna persona moral en que éste sea socio o accionista o esté

---

<sup>76</sup> Cfr. Carvajal Contreras, Máximo, *op. cit.*, pp. 362-366.

relacionado de cualquier forma, a menos de que ambos sean socios con anterioridad a la fecha en que se estableció dicha obligación; declarar bajo protesta de decir verdad los datos del destinatario o remitente de las mercancías, así como las características de las mercancías; formar un archivo con la copia de cada uno de los pedimentos tramitados; presentar la garantía por cuenta de los importadores de la posible diferencia de contribuciones y sus accesorios; autorizar las visitas con fines de comprobación o de investigación que ordenen las autoridades aduaneras; solicitar la autorización para suspender sus actividades; y manifestar en el pedimento o la factura el número de candado oficial utilizado en los vehículos o medios de transporte que contengan las mercancías cuyo despacho promuevan.

Tendrá el carácter de apoderado aduanal la persona física designada por otra persona física o moral para que en su nombre y representación se encargue del despacho de mercancías, siempre y cuando obtenga la autorización respectiva. Promoverá el despacho ante una sola aduana, en representación de una sola persona, quien será ilimitadamente responsable por los actos de aquél.<sup>77</sup>

Solamente los agentes aduanales que actúen como mandatarios o consignatarios de los importadores o exportadores, o los apoderados aduanales podrán llevar a cabo los trámites del despacho de las mercancías.

Cabe hacer mención, que, en el sistema aduanero mexicano, existe la figura del dictaminador aduanal, que si bien no es una autoridad aduanera, interviene en el procedimiento del despacho aduanero al realizar el segundo reconocimiento de las mercancías y rendir el dictamen del mismo a la autoridad competente. Dichos dictaminadores serán responsables de las irregularidades que cometan en el dictamen que elaboren con motivo del segundo reconocimiento, y se les aplicará una sanción

---

<sup>77</sup> Cfr. *Ley Aduanera vigente*.

equivalente de 300% a 400% de las contribuciones que se dejaron de cubrir por las irregularidades detectadas por las autoridades aduaneras.<sup>78</sup>

## **1.6. IMPORTACIÓN Y EXPORTACIÓN**

Primero nos avocaremos a definir a la importación, desde el punto de vista económico. Las importaciones son aquellos bienes y servicios introducidos dentro de un país por medio del comercio. En economía, las importaciones de un país representan pagos en especie al país importador, que se hacen a cambio de la exportación de bienes o servicios (fletes, seguros, banca), intereses de las exportaciones de capital realizadas previamente o movimientos de oro y plata.<sup>79</sup>

En cambio, las exportaciones son las ventas de bienes y servicios de un país al extranjero, algunos visibles (bienes), otros invisibles (servicios). Las exportaciones invisibles, se denominan así porque, al igual que las exportaciones, dan lugar a pagos de personas de otros países a los residentes, pero sin un movimiento de bienes entre estos países. Estos pagos se deben generalmente a fletes, banca, intereses de préstamo, dividendos, seguros, fondos de los emigrantes, legados, donaciones y, con una creciente importancia, el turismo.<sup>80</sup>

La diferencia entre las importaciones y las exportaciones de un país, tal como quedan registradas por sus servicios aduaneros, se denomina balanza comercial.

### **1.6.1. Tráficos**

Para que tanto las mercancías como personas y capitales sean introducidos a un territorio aduanero o extraídos del mismo, es necesario que se haga a través de un medio de transporte.

---

<sup>78</sup> Cfr. *Ley Aduanera* vigente.

<sup>79</sup> Cfr. Seldon, Arthur y F.G. Pennance, *Diccionario de Economía*, Ed. Oikos-tau, Barcelona, 1986, p. 483.

<sup>80</sup> *Ibidem*, pp. 256-257.

Existen diversos medios de transporte, sin embargo mencionaremos solamente los más conocidos y los que están contemplados en el Reglamento de la Ley Aduanera mexicana.

El tráfico marítimo puede revestir tres formas: de altura, de cabotaje y mixto. El de altura es el transporte de mercancías que lleguen al país o se remitan al extranjero y la navegación que se realice entre un puerto nacional y otro extranjero o viceversa. El tráfico de cabotaje es el transporte de mercancías o la navegación entre dos puntos del país situados en el mismo litoral. El tráfico mixto resulta de la combinación del de altura y el de cabotaje.<sup>81</sup>

El tráfico terrestre con mercancías y pasajeros, según Carvajal Contreras, sólo podrá efectuarse a través de las líneas divisorias internacionales durante las horas hábiles; en los casos de trenes que conduzcan correspondencia y pasajeros, en las horas previamente determinadas en los itinerarios; cuando se trate de trenes especiales se podrá permitir su paso aún en horas no hábiles siempre que se haga del conocimiento de la autoridad aduanera previamente a la hora en que pasarán; cuando se trate de convoyes de auxilio o de reparación de vehículos o vehículos vacíos que no lleven o traigan consigo mercancías, a cualquier hora del día o de la noche.<sup>82</sup>

El tráfico aéreo se realizará únicamente por aquellos aeropuertos declarados por el Ejecutivo Federal como internacionales, con la obligación impuesta a las autoridades de aeronáutica de dar aviso oportuno a la autoridad aduanera respecto a la hora de llegada y salida de los vuelos internacionales y no autorizar el despegue de aeronave alguna sin que se le haya practicado la visita de inspección de salida.<sup>83</sup>

---

<sup>81</sup> Cfr. Reglamento de la Ley Aduanera vigente, art. 11.

<sup>82</sup> Cfr. Carvajal Contreras, Máximo, *op. cit.*, p. 355.

<sup>83</sup> *Ibidem*, p. 356.

La entrada al país o la salida del mismo de mercancías, podrá efectuarse mediante embarcaciones en tráfico fluvial, cuando así lo autorice previamente la autoridad competente (en nuestro caso en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público), siendo aplicable al mismo, las disposiciones del tráfico marítimo.<sup>84</sup>

En el tráfico postal, las mercancías de importación o exportación que se realicen por la vía postal están confiadas a la guarda del Servicio Postal Mexicano, pero bajo vigilancia y control de la autoridad aduanera.<sup>85</sup>

En el Reglamento de la Ley Aduanera se señalan otros medios de conducción para que las mercancías puedan introducirse al país o extraerse del mismo, tales como tuberías, ductos o cables, para ello se requiere que la autoridad administrativa competente autorice estos medios de conducción previa solicitud de quien pretenda utilizarlos.<sup>86</sup>

### 1.6.2. Regímenes

El Consejo de Cooperación de Bruselas define al régimen aduanero como la destinación que pueden recibir, según las leyes y reglamentos aduaneros, las mercancías sujetas al control de la aduana. Así, podemos afirmar que las normas aduaneras establecen las formas de destinación y los particulares podrán voluntariamente seleccionar, para sus mercancías, algunas de esas formas debiendo de cumplir con las obligaciones aduaneras propias del régimen escogido.<sup>87</sup>

El artículo 90 de la Ley Aduanera señala que *“las mercancías que se introduzcan al territorio nacional o se extraigan del mismo, podrán ser destinadas a alguno de los regímenes aduaneros siguientes:*

---

<sup>84</sup> Cfr. Reglamento de la Ley Aduanera vigente, art. 27.

<sup>85</sup> Cfr. Carvajal Contreras, Máximo, *op. cit.*, p.357.

<sup>86</sup> Cfr. Reglamento de la Ley Aduanera vigente, art. 31.

<sup>87</sup> Cfr. Carvajal Contreras, Máximo, *op. cit.*, p. 413.

*A. Definitivos.*

*I. De importación; y*

*II. De exportación;*

*B. Temporales.*

*I. De importación.*

*a) Para retornar al extranjero en el mismo estado; y*

*b) Para elaboración, transformación o reparación en programas de maquila o de exportación; y*

*II. De exportación.*

*a) Para retornar al país en el mismo estado; y*

*b) Para elaboración, transformación o reparación;*

*C. Depósito fiscal.*

*D. Tránsito de mercancías.*

*I. Interno; y*

*II. Internacional; y*

*E. Elaboración, transformación o reparación en recinto fiscalizado.”<sup>88</sup>*

De acuerdo al criterio de Carvajal Contreras, considera que sólo existen tres regímenes aduaneros: la importación, la exportación y el tránsito.

La importación puede ser definitiva y temporal. La primera se define como la entrada de mercancías de procedencia extranjera para permanecer en el territorio nacional por tiempo ilimitado. La importación o admisión temporal es la entrada al país de mercancías para permanecer en él por tiempo limitado y para una finalidad específica, siempre y cuando retornen al extranjero.

Tratándose de la importación definitiva, ésta se divide, a su vez, en permanente y esporádica.

---

<sup>88</sup> Ley Aduanera vigente.

Será importación permanente la que el importador habitualmente realiza y será importación esporádica cuando el importador realice el acto ocasionalmente. La importación permanente se subdivide en: gravada, cuando las mercancías paguen impuestos; convencional, cuando las mercancías tengan un tratamiento preferencial en virtud de un convenio internacional; liberatoria de impuestos, cuando las mercancías se importan sin el pago de impuestos; suspensiva de pago, cuando los impuestos de las mercancías quedan en suspenso hasta que se ejecuta el acto generador del pago; y exenta, cuando las mercancías por ley o por tratado internacional no causen impuestos.

La importación temporal puede ser: para retornar en el mismo estado, esto es cuando cumplida la finalidad para la que se importaron regresan al extranjero; para transformación, elaboración o reparación, una vez realizado cualquiera de estos procesos las mercancías retornan al extranjero; para depósito industrial, cuando en instalaciones debidamente acondicionadas se realizan procesos de carácter industrial y, una vez cumplidos éstos, regresan las mercancías al extranjero.

La exportación puede ser definitiva y temporal. Entendemos a la exportación definitiva como la salida de mercancías del territorio nacional para permanecer en el extranjero por tiempo ilimitado. La exportación temporal se define como la salida del territorio nacional de mercancías para permanecer en el extranjero por tiempo limitado y para una finalidad específica.

La definitiva, a su vez, se divide en permanente y esporádica.

Será exportación permanente la que el exportador habitualmente realiza, y será esporádica cuando se realice ocasionalmente. La permanente se subclasifica en: gravada, cuando las mercancías que se exporten estén sujetas al pago de impuestos; liberatoria de impuestos, cuando por las mercancías que se exportan, no se paga el impuesto; suspensiva de pago, cuando está en suspenso el pago de los impuestos correspondientes, como en el caso de mercancías de exportación en depósito fiscal (el depósito fiscal

consiste en el almacenamiento de mercancías de procedencia extranjera o nacional en Almacenes Generales de Depósito, autorizados para ello y bajo el control de las autoridades aduaneras, el cual se efectuará una vez que se hayan determinado los impuestos a la importación o a la exportación, y en su caso, las cuotas compensatorias); y exenta, cuando por tarifa o por convenios internacionales las mercancías no causen el impuesto.

La exportación temporal se desglosa en: para retornar en el mismo estado cuando la mercancía regresa a nuestro país sin que haya sufrido cambio alguno, una vez cumplido con el fin para el cual salió; para transformación, elaboración o reparación, se da cuando las mercancías regresan a nuestro país después de haber sido sujetas a un determinado proceso.

El tránsito de mercancías es el régimen aduanero por el cual se colocan las mercancías transportadas bajo control aduanero de una oficina de aduana a otra oficina de aduana de un mismo territorio aduanero; en México, el tránsito de mercancías es el traslado de una a otra aduana nacional de las mercancías que se encuentren bajo el control fiscal.

El tránsito se divide en interno e internacional.

El tránsito interno se da cuando la aduana de entrada envía mercancías de procedencia extranjera a otra aduana que se encargará de realizar el despacho para la legal importación de las mercancías, o bien, cuando la aduana de despacho envía mercancías nacionales o nacionalizadas a una aduana de salida para que se encargue de cumplir con la exportación correspondiente.

El tránsito internacional se lleva a cabo cuando la aduana de entrada envía a la aduana de salida mercancías de procedencia extranjera que llegan a territorio nacional pero con destino al extranjero, o bien, cuando las mercancías nacionales o

nacionalizadas se trasladen por territorio extranjero para ser reingresadas al territorio nacional.

El tránsito interno puede ser de importación, de exportación o interzonal. El tránsito interno de importación se clasifica en envío a despacho y envío a depósito. El tránsito interno de exportación se divide en envío a salida y envío a depósito. Por último, el tránsito interzonal será de área de desgravación a área de desgravación, de área de desgravación a zona gravada y de zona gravada a área de desgravación. El tránsito internacional reviste dos formas, por el territorio nacional y por el territorio extranjero.<sup>89</sup>

Visto lo anterior, podemos concluir que los regímenes aduaneros son aquellos destinos que se les pueden designar a las mercancías dependiendo de su propia naturaleza y de la manera en que ingresen o salgan del país. Es decir, las mercancías estarán sujetas al régimen de importación cuando éstas se introduzcan al país por cualquiera de los medios señalados en la ley, asimismo, las mercancías estarán sujetas al régimen de exportación cuando las mismas se extraigan del país y tengan como destino uno extranjero. Los dos tipos de regímenes anteriores, atendiendo a la naturaleza de las mercancías y a las necesidades de los particulares, pueden ser de manera temporal y de manera definitiva, cuyas modalidades y características han quedado explicadas con anterioridad. Por último, el régimen de tránsito es aquél en el que las mercancías estarán sujetas a un control ejercido por la aduana de manera directa y, como ya se explicó con anterioridad, se puede dividir en interno e internacional.

Si, por una parte, se ha mencionado que, los particulares de forma voluntaria pueden seleccionar entre uno u otro régimen aduanero para sus mercancías, también es cierto que la propia legislación determina qué régimen le corresponde a cada mercancía.

---

<sup>89</sup> Cfr. Carvajal Contreras, Máximo, *op. cit.*, pp. 419-438.

### **1.7. INSPECCIÓN Y CONTROL DE ADUANAS**

El Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, determina que la inspección y el control de aduanas en México se llevará a cabo a través de sus Unidades Administrativas, facultándolas para tal efecto.

El Reglamento en cuestión, en su artículo 11 faculta a los Administradores Generales y al Secretario Técnico de la Comisión del Servicio Fiscal de Carrera para realizar la inspección y el control de las aduanas. En lo que se refiere a sus facultades de inspección, tendrán las siguientes:

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

- Vigilar la debida garantía del interés fiscal en los asuntos en que tengan competencia;

- Instrumentar la política de integridad, responsabilidad ética y conducta de su personal;

- Aplicar la política, los programas, sistemas, procedimientos y métodos de trabajo que se establezcan, así como aplicar en las materias de su competencia, las reglas generales y los criterios establecidos por la Administración General Jurídica o por las unidades administrativas competentes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como coordinarse en las materias de su competencia con las autoridades fiscales de las entidades federativas coordinadas, para el mejor ejercicio de sus facultades;

- Ordenar y practicar la verificación de mercancías de comercio exterior en transporte, la verificación en tránsito de vehículos de procedencia extranjera y de aeronaves y embarcaciones, la vigilancia y custodia de 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;

-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; y

-Prevenir y combatir los ilícitos fiscales y aduaneros, revisando la entrada y salida de mercancías de comercio exterior, protegiendo las instalaciones, bienes y valores propiedad del fisco federal, coadyuvando con otras autoridades en la aplicación de normas, en un marco de honradez, lealtad, disciplina y vocación de servicio, por medio de una correcta administración para garantizar el interés fiscal.

La Administración Central de Planeación Aduanera va a ser la encargada de planear, dirigir, establecer y difundir los lineamientos de infraestructura, operación y tecnología de control en materia aduanera; de otorgamiento de patente de agente aduanal; elaborar diagnósticos y estadísticas con el propósito de formular planes y programas de trabajo y capacitación de las administraciones centrales y aduaneras, así como fortalecer las relaciones aduaneras internacionales.

En cuanto a las medidas de control a las que se encuentran sujetas las aduanas, los Administradores Generales y el Secretario Técnico del Servicio Fiscal de Carrera, podrán:

-Informar a la autoridad competente de los hechos de que tengan conocimiento o puedan constituir delitos fiscales o delitos de los servidores públicos del servicio de Administración Tributaria en el desempeño de sus respectivas funciones, dando la intervención que corresponda a la Contraloría Interna, así como asesorar y coadyuvar con las unidades administrativas del Servicio de Administración Tributaria respecto de la investigación en trámite y procedimiento de las actuaciones y delitos ya mencionados.

A este respecto, corresponde a la Administración General de Aduanas planear, organizar, establecer, dirigir y controlar estrategias que permitan crear e instrumentar mecanismos y sistemas para prevenir y combatir los ilícitos fiscales y aduaneros, así

como apoyar las unidades fiscales y aduaneras en la ejecución de sus facultades de inspección, supervisión, control y vigilancia a través del personal de inspectores.

De igual manera, corresponde a esta Administración:

-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, terminales ferroviarias o de autotransporte 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 actividades fiscales, en la ejecución de sus facultades de inspección, supervisión, control y vigilancia, a través de sus inspectores;

-Ordenar y practicar la retención, persecución o embargo precautorio de las mercancías de comercio exterior, inclusive por el incumplimiento de normas oficiales mexicanas, compromisos internacionales, requerimientos de orden público o cualquier otra regulación o restricción no arancelaria; notificar el embargo precautorio de aquellas mercancías respecto de las cuales no se acredite su legal internación en el país; poner a disposición de la aduana que corresponda las mercancías embargadas para que realice su control y custodia;

-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;

-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.<sup>90</sup>

---

<sup>90</sup> Cfr. [www.aduanas.sat.gob.mx](http://www.aduanas.sat.gob.mx)

### **1.8. INFRACCIONES Y SANCIONES**

No podemos concebir la idea de derecho sin que lleve implícita en su naturaleza la noción de coercibilidad. Así, entendemos a la sanción como el resultado o producto de la violación, incumplimiento o contravención del derecho y de las disposiciones legales.

Los ilícitos, por su naturaleza, pueden ser de carácter penal (delitos); o de carácter administrativo (infracciones).

Serra Rojas nos dice que la infracción administrativa es el acto u omisión que definen las leyes administrativas y que no son consideradas como delitos por la legislación penal, por considerarlas faltas que ameritan sanciones menores.

Para Acosta Romero, la infracción administrativa es “todo acto o hecho de una persona que viole el orden establecido por la Administración Pública, para la consecución de sus fines, tales como mantener el orden público y prestar un servicio eficiente en la administración de servicios.”

Heinz Maltes asegura que “la infracción administrativa no va más allá de la relación del ciudadano con las autoridades administrativas, sin dirigirse contra valores esenciales comunitarios o individuales.”<sup>91</sup>

Fernández Lalanne clasifica a las infracciones aduaneras en:

a) Defraudaciones. Son infracciones formales que no requieren para perfeccionarse, que la conducta incriminada como punible sea dañosa, sino que basta que constituya una amenaza o un peligro para la normal percepción de los tributos.

---

<sup>91</sup> Acosta Romero, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, Ed. Porrúa, México, 1997, p. 1107.

b) Contravenciones. Constituyen transgresiones a las formalidades establecidas en las leyes, por medio de las cuales se asegura la eficacia del régimen de control fiscal.

c) Contrabando. Es el acto u omisión que tiende a sustraer mercancías y efectos de la intervención aduanera, existe clandestinidad y ocultamiento, se obra con dolo y furtivamente.<sup>92</sup>

Carvajal Contreras clasifica a los ilícitos aduaneros en infracciones y delitos. A las infracciones las subdivide en leves y graves.

Las infracciones leves son las relacionadas con el destino de las mercancías, con la obligación de presentar documentación y declaraciones, las relacionadas con el control, seguridad y manejo de las mercancías de comercio exterior, las relacionadas con la clave confidencial de identidad, las relacionadas con el uso indebido de gafetes de identificación, la de circulación indebida dentro del recinto fiscal.

Como infracciones graves señala la relacionada con la importación y exportación, tenencia ilegal de mercancías y comercio ilícito.

La Ley Aduanera mexicana, en su artículo 176, determina que 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 o restricciones no arancelarias emitidas conforme a la Ley de Comercio Exterior;

---

<sup>92</sup> Cfr. Carvajal Contreras, Máximo, *op. cit.*, p. 439.

III. Cuando su importación o exportación esté prohibida o cuando las maquiladoras y empresas realicen importaciones temporales;

IV. Cuando se ejecuten actos idóneos inequívocamente dirigidos a realizar las operaciones anteriormente mencionadas;

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

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, exportación 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;

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 la 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; y

XI. Cuando el nombre o domicilio fiscal del proveedor o importador señalado en el pedimento o en la factura sean falsos o inexistentes; en el domicilio fiscal señalado en dichos documentos no se pueda localizar al proveedor o importador, o la factura sea falsa.<sup>93</sup>

---

<sup>93</sup> Cfr. *Ley Aduanera* vigente.

Ahora precisemos la definición de sanción para efectos de este apartado. Sanción es la consecuencia jurídica desfavorable para el sujeto, que se aplica en caso de infracción. La imposición de las penas o sanciones penales es propia y exclusiva de la autoridad judicial, pero la imposición de las sanciones administrativas corresponde a la Administración Pública.<sup>94</sup>

Para Eduardo García Máynez, la sanción puede ser definida como “la consecuencia jurídica que el incumplimiento de un deber produce en relación con el obligado.”<sup>95</sup>

Francesco Carrara nos dice que “las leyes de hacienda, las regalías y el comercio, llevan consigo frecuentemente sanciones; las mismas reglas de procedimiento civil conminan multas; la policía amonesta, corrige y hasta encarcela y, a veces, sin que en manera alguna se haya turbado el orden externo, sino sólo porque se teme razonablemente su turbación, o porque se ha disminuido la prosperidad del país. Todas estas sanciones no corresponden a la función penal. Los hechos que provocan tales medidas pueden llamarse transgresiones, pero no son delitos.”<sup>96</sup>

El criterio que separa la función penal de la función de policía y que, en esa forma, distingue los delitos de las transgresiones, no puede ser más que éste: la función penal debe sancionar solamente los hechos a los cuales se pueda atribuir el carácter de moralmente reprobables, porque tiene la medida de su derecho en la justicia absoluta; mientras que la función de policía puede sancionar también hechos moralmente inocentes, porque el fundamento de su derecho es la utilidad pública.

Goldschmidt indica que “la teoría del Derecho Penal Administrativo afirma una diferencia en la relación de valor entre los delitos criminales y las infracciones administrativas. Los primeros están referidos al valor del bienestar público. La pena

<sup>94</sup> Cfr. Acosta Romero, Miguel, *op. cit.*, p. 1120.

<sup>95</sup> García Máynez, Eduardo, *Introducción al estudio del Derecho*, Ed. Porrúa, México, 1996, p. 295.

<sup>96</sup> Acosta Romero, Miguel, *op. cit.*, p. 1109.

administrativa se vincula a una conducta materialmente antiadministrativa que consiste en la abstención de favorecer el bienestar general.”<sup>97</sup>

Así tenemos que la distinción entre las sanciones penales y las administrativas radica en diversos elementos: aquéllas se imponen por acto jurisdiccional, mientras que éstas se aplican mediante actos administrativos, las sanciones penales son generalmente más severas que las administrativas; tienen cierto carácter infamante y constan en los antecedentes judiciales y policiales.

Las sanciones administrativas son muy variadas: multas, recargos, intereses punitivos, apercibimientos, censuras, suspensiones, destituciones, arrestos, degradación, pérdida de ascenso, traslado, caducidades, retiro de actos jurídicos, decomisos, clausuras, exclusión de ciertas actividades, etc.

Las sanciones administrativas a las infracciones en materia aduanera, dependerán de los criterios usados por cada país respecto a su imposición, asimismo se determinará a las autoridades competentes para aplicarlas.

En nuestro derecho mexicano, un mismo hecho puede ser objeto, a la vez, de sanción penal y de sanción administrativa: se aplican con independencia una de la otra. En este sentido, encontramos la disposición de la Ley Aduanera en la cual se deja claramente establecido que el contrabando, en su doble aspecto de infracción y de delito, será sancionado por autoridades distintas en cada aspecto que presente.<sup>98</sup>

### **1.8.1. Contrabando**

Para Carlos Anabalón Ramírez, contrabando es “el hecho de introducir o extraer del territorio nacional mercancías, eludiendo el pago de los derechos, impuestos, tasas y

---

<sup>97</sup> *Idem.*

<sup>98</sup> *Ibidem*, p. 1121.

demás gravámenes que pudiera corresponderle o el ejercicio de la potestad que sobre ella tiene la aduana, con arreglo a las ordenanzas o reglamentos.”

Gonzalo Fernández de León define al contrabando como “el fraude cometido en detrimento del Estado, eludiendo las leyes fiscales que gravan la exportación, importación y tráfico de mercancías sujetas al pago de los impuestos aduaneros.”<sup>99</sup>

Según Carlos Giraud Arnaiz, agente aduanal, el contrabando en México reviste dos facetas; la primera se refiere a la evasión fiscal, y la segunda la constituye el fraude aduanero. También afirma que en el artículo 176 de la Ley Aduanera, el contrabando es tratado como una infracción al comercio exterior, en cambio, en el artículo 102 del Código Fiscal de la Federación es considerado como un delito.<sup>100</sup>

El artículo 102 del Código Fiscal de la Federación considera que comete el delito de contrabando quien introduzca al país o extraiga de él mercancías: omitiendo el pago total o parcial de las contribuciones o cuotas compensatorias que deban cubrirse; sin permiso de autoridad competente, cuando sea necesario este requisito; de importación o de exportación prohibida. También comete el delito de contrabando quien interne mercancías extranjeras procedentes de las zonas libres<sup>101</sup> al resto del país en cualquiera de los casos anteriores, así como quien las extraiga de los recintos fiscales o fiscalizados sin que le hayan sido entregadas legalmente por las autoridades o por las personas autorizadas para ello.<sup>102</sup>

---

<sup>99</sup> Carvajal Contreras, Máximo, *op. cit.*, p. 454-455.

<sup>100</sup> Giraud Arnaiz, Carlos, *Apuntes de cátedra, Derecho Aduanero*, Otoño de 2002.

<sup>101</sup> Las zonas libres son determinadas regiones ubicadas fuera de los centros de distribución y abasto de insumos y bienes básicos nacionales, por lo cual se les exenta de impuestos en la compra de mercancías de procedencia extranjera necesarias para la producción y el consumo. Actualmente en México ya no existen zonas libres. La firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte permite, sin embargo, el establecimiento de zonas fronterizas para aplicar políticas de tratamiento fiscal y comercial especiales. *Cfr. www.aduanas.sat.gob.mx*

Por ende, tal como afirma Máximo Carvajal Contreras, es un error que en el Código Fiscal de la Federación se sigan considerando como existentes las zonas libres.

<sup>102</sup> *Cfr. Código Fiscal de la Federación* vigente, art. 102.

Asimismo, explica Giraud Arnaiz que el contrabando puede manifestarse como contrabando bronco, cuando furtivamente se introducen o extraen las mercancías por lugares no autorizados; o contrabando documentado, cuando las mercancías entran o salen efectivamente por la aduana, sin embargo se expresa su valor de una manera equivocada, es decir se procede a la subvaluación de las mercancías -declarar precios más bajos a los que realmente se pagó-, o a su sobrevaluación -declarar valores mayores respecto a lo que se pagó por las mercancías a efecto de deducir mayormente los impuestos-.<sup>103</sup>

Carvajal Contreras puntualiza que “para proceder penalmente por el delito de contrabando será necesario que la autoridad respectiva, en nuestro caso es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, previamente declare que el fisco federal ha sufrido o pudo sufrir perjuicios, o bien, formule una declaratoria en los casos de contrabando de mercancías que estén exentas de pago de impuestos pero que requieran permiso de autoridad competente o sean mercancías de tráfico prohibido.”<sup>104</sup>

---

<sup>103</sup> Giraud Arnaiz, Carlos, *Apuntes de cátedra, Derecho Aduanero*, Otoño de 2002.

<sup>104</sup> Carvajal Contreras, Máximo, *op. cit.*, p.455.

**Falta página**

**N° 71**

## **CAPÍTULO 2. FORMACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA Y SU SISTEMA ADUANAL.**

**2.1. Antecedentes Históricos.**

**2.2. Formación de la Unión Europea.**

**2.3. Principales Organismos de la Unión Europea Competentes en Materia Aduanera.**

**2.4. Estructura de las Aduanas en la Unión Europea.**

**2.5. Funciones de las Aduanas en la Unión Europea.**

**2.6. Despacho Aduanero.**

2.6.1. Sujetos que actúan en el despacho aduanero comunitario.

**2.7. Mercancías.**

2.7.1. Nomenclatura combinada.

2.7.2. Determinación del origen de las mercancías.

**2.8. Libre Circulación de Mercancías.**

**2.9. Código Aduanero Comunitario.**

**2.10. Control de Aduanas en la Unión Europea.**

**2.11. Recursos en Materia Aduanera.**

**2.12. Infracciones y Sanciones.**

2.12.1. Contrabando.

## **CAPÍTULO 2. FORMACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA Y SU SISTEMA ADUANAL**

*Como los hombres no pueden engendrar nuevas fuerzas,  
sino solamente unir y dirigir las que existen,  
no tienen otro medio de conservación que el de formar  
por agregación una suma de fuerzas capaz de  
sobrepasar la resistencia.*

**Jean Jacques Rousseau**

### **2.1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS**

Los intentos por unificar el territorio europeo se han presentado a través del tiempo en muchas ocasiones y en diversas formas. Dentro de todos los intentos de unidad territorial, el más representativo de lo que se expone, fue el realizado por Roma para consolidar en uno solo, todos los territorios conocidos que se encontraban bajo su dominio y que, por su importancia y trascendencia, podemos decir es el primer intento de unificación en Europa, aunque los territorios gobernados por Roma incluían tierras pertenecientes a Asia y a África.

La intención de este trabajo no es hacer un estudio exhaustivo de todos los intentos de unificación europea, por lo que sólo nos remitiremos a los antecedentes históricos inmediatos de lo que es la actual Comunidad Europea.

Los resultados devastadores de las dos guerras mundiales causaron que se dividiera Europa en dos grandes bloques: el Occidental y el Oriental.

La devastación de la economía europea despertó en la conciencia de las filas de los aliados de Europa occidental, con el apoyo de Estados Unidos, la idea de la necesidad de

su unidad, centrada en torno a los principios rectores del capitalismo, de la economía de mercado.

Por otra parte, en la Europa Oriental de los años cuarenta, también se daban los primeros pasos de reconstrucción e integración bajo los auspicios de la entonces Unión Soviética, basados en los presupuestos del socialismo, creando el **Consejo de Asistencia Económica Mutua**.

Sobre la fragmentación europea de la posguerra formalizada en la **Conferencia de Yalta** de 1945, los esfuerzos integradores de Europa, en especial en lo que hace a los aspectos económicos, no se hicieron esperar. Para ello, los Estados Unidos de Norteamérica propusieron a los europeos en 1947, por medio de su Secretario de Estado, el general George G. C. Marshall, un plan de recuperación económica que llevó su nombre y que fue aceptado por 16 Estados.

El **Plan Marshall**, que consistió en la concesión de un préstamo con importe de 12 millones de dólares, tuvo una doble finalidad: por una parte, la reconstrucción de la devastada economía europea, y por otra, la consolidación del régimen democrático en el conjunto del continente. Consecuencia directa de lo anterior fue la creación de la **Organización Europea de Cooperación Económica (OECE)**, en 1948.

En lo que respecta a la materia aduanera, en 1947, 13 países europeos acordaron considerar la creación de un **Grupo de Estudio de la Unión Aduanera Europea**. Un año después este Grupo de Estudio formó un **Comité Económico** y un **Comité Aduanero**. El primero desapareció posteriormente, pero el Comité Aduanero siguió su trabajo, poniendo toda su atención en el establecimiento de una nomenclatura común y la adopción de una definición común de valor para propósitos aduaneros.<sup>105</sup>

---

<sup>105</sup> Cfr. Witker, Jorge, *Derecho tributario aduanero*, 2ª ed., Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2002, pp. 497-498.

Conforme se fueron cumpliendo las previsiones de recuperación y desarrollo económico, la OECE fue dejando de tener sentido para dar paso a la **Organización para el Desarrollo y la Cooperación Económica (OCDE)**, en 1960.

Importa no olvidar que uno de los más claros exponentes de la violencia generada como consecuencia del mantenimiento de la política de bloques, residió en la creación de las respectivas organizaciones internacionales de carácter militar: la **Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN)** y el llamado **Pacto de Varsovia**. También en el ámbito militar y de defensa tuvo lugar la creación de la **Unión Europea Occidental (UEO)** mediante el Pacto de Bruselas del 17 de marzo de 1948, entre cuyos fines también figuran los de la cooperación económica, social y cultural. Y a principios de los años cincuenta fracasó el intento de creación de la **Comunidad Europea de Defensa (CED)** y de la **Comunidad Política Europea**.

En 1948, el movimiento federalista europeo celebró el **Congreso de La Haya** entre los días 8 y 10 de mayo, con amplias aspiraciones de forjar la unidad política de Europa. Pero el citado Congreso recibió un importante rechazo por los gobiernos de los distintos Estados Europeos, que desvirtuando sus conclusiones, acabaron remitiendo a la UEO unas propuestas que derivaron en la decisión de crear lo que posteriormente fue el **Consejo de Europa**, en 1949.

Fueron y siguen siendo objetivos prioritarios del Consejo de Europa, lograr la más amplia cooperación y unión entre los Estados miembros para consolidar el patrimonio común europeo (social, jurídico, económico, cultural), sobre la base del desarrollo y respeto a los Derechos Humanos. Fruto de estos objetivos fue la aprobación del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, hecho en Roma en noviembre de 1950, que dio origen a la creación del **Tribunal y la Comisión Europea de Derechos Humanos**.

Cumplidos los objetivos inmediatos de la OECE y adelantados los trabajos para la creación de la **Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA)**, el Reino Unido impulsa lo que sería la **Organización Europea de Libre Comercio (EFTA)** de 1959, proyecto en el que invitaban a participar a los Estados miembros de ambas organizaciones. La propuesta fue consolidándose en la medida en que las Comunidades Europeas avanzaban en su proyecto integrador.

La EFTA buscaba el desarrollo económico y la cooperación de la zona correspondiente a los territorios de los Estados parte, poniendo especial atención en la producción industrial en comparación con otros sectores económicos como la agricultura, la pesca y los servicios, asimismo, no olvidaba la necesidad de prestar atención a otras zonas comerciales diferentes a la de las Comunidades Europeas. Pero el progreso y la fortaleza de la actividad de las Comunidades y el desarrollo de las relaciones económicas internacionales, hizo que la EFTA fuera perdiendo presencia internacional.

De acuerdo con las previsiones establecidas en el Plan Marshall, los representantes de Francia, Alemania, Bélgica, Italia, Luxemburgo y Países Bajos, fueron dando forma articulada a las propuestas relativas a la puesta en común de las producciones de carbón y de acero como primer paso para la creación de una comunidad económica europea. En un breve período de tiempo, los resultados de ese trabajo concluyeron con la aprobación del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, firmada en París el 18 de abril de 1951, que entró en vigor el 25 de julio de 1952.

En el breve Preámbulo del Tratado CECA, se viene a plasmar casi literalmente los elementos clave de **Plan Schuman**<sup>106</sup>. Por una parte, queda patente todavía la existencia

---

<sup>106</sup> Las pragmáticas palabras del Plan Schuman son elocuentes por sí mismas: (...) "Europa no se hará de golpe ni en una construcción de conjunto: se hará mediante realizaciones concretas, creando primero una solidaridad de hecho. La reunión de las naciones europeas exige que la oposición secular de Francia y Alemania sea eliminada. El gobierno francés propone colocar el conjunto de la producción franco-alemana de carbón y acero bajo una alta autoridad común en una organización abierta a los demás países de Europa."

de la realidad próxima de la segunda guerra mundial, con referencias a la necesidad de lograr “la paz mundial” y “el mantenimiento de las relaciones pacíficas entre pueblos tanto tiempo enfrentados por divisiones sangrientas”. Y por otra parte, explotando la idea de que “Europa sólo se construirá mediante realizaciones concretas y una solidaridad de hecho”, por medio de la expansión de sus producciones fundamentales, a saber, las del carbón y del acero que durante tanto tiempo estuvieron dirigidas al fortalecimiento de las relaciones violentas entre los pueblos. En el artículo 1 del Tratado de la CECA se sintetizan estas preocupaciones, convencimientos y resoluciones del Preámbulo, estableciendo que la organización comunitaria se basa “en un mercado común, en objetivos comunes y en instituciones comunes”.

La CECA nació así en el ámbito de las relaciones internacionales con “la más alta capacidad jurídica reconocida a las personas jurídicas nacionales” (artículo 6), de ahí su carácter supranacional que sitúa a la organización en un plano político y jurídico superior al de la nación en cuanto a los objetivos y fines concretos establecidos en el Tratado.

La primera de las comunidades europeas limitaba su ámbito de aplicación material al sector del carbón y del acero, entendiendo por tal la relación de productos, combustibles y siderúrgicos establecida en la lista del Anexo I del Tratado. Para el establecimiento de la libre competencia y circulación del mercado común del carbón y del acero, el artículo 4 del Tratado dio por suprimidos y prohibidos:

- a) Los derechos de entrada o salida, o exenciones de efecto equivalente y las restricciones cuantitativas a la circulación de los productos.
- b) Las medidas o prácticas que establezcan una discriminación entre productores, entre compradores o entre usuarios, especialmente en lo que concierne a las condiciones

---

La puesta en común de las producciones de carbón y acero asegurará inmediatamente el establecimiento de bases comunes de desarrollo económico, primera etapa de la federación europea, y cambiará el destino de estas regiones mucho tiempo consagradas a la fabricación de armas de guerra, de las cuales han sido las más constantes víctimas”. Linde Paniagua, Enrique, *et al.*, *Derecho de la Unión Europea I (antecedentes, instituciones, fuentes y jurisdicción)*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 1995, p. 28.

de precios y de entrega y a las tarifas de transporte, así como las medidas o prácticas que obstaculicen la libre elección por el comprador de su abastecedor.

c) Las subvenciones o ayudas otorgadas por los Estados o los gravámenes especiales impuestos por ellos, cualquiera que sea su forma.

d) Las prácticas restrictivas tendientes al reparto o a la explotación de los mercados.

Conforme a las bases establecidas en el Plan Schuman, la CECA queda constituida con las siguientes instituciones:

**-La Alta Autoridad y el Comité Consultivo.** La Alta Autoridad, encargada de asegurar el cumplimiento de los objetivos del Tratado, estaría compuesta por 9 miembros que actuarían con plena independencia de sus respectivos gobiernos y que no podrían ejercer “ninguna actividad profesional, ni adquirir o conservar ningún interés en los asuntos relacionados con el carbón y el acero durante el ejercicio de sus funciones y a lo largo de 3 años después de finalizado su mandato”. El Comité Consultivo adjunto a la Alta Autoridad, nombrado por el Consejo, comprendería una representación de los productores, trabajadores, usuarios y comerciantes, en un número no inferior a 31 y no superior a 51.

**-La Asamblea.** Se compondría por delegados de los parlamentos de los Estados miembros, con el requisito de que hubieren sido elegidos mediante sufragio universal y directo. Tenía, entre otras, las funciones de: formular preguntas orales o escritas a la Alta Autoridad; decidir sobre las mociones de censura que se le presentaban acerca del Informe general de la Alta Autoridad; establecer su reglamento interno por mayoría.

**-El Consejo.** Encargado de la coordinación entre la acción de la Alta Autoridad y la de los gobiernos; estaría compuesto por un miembro del gobierno de cada uno de los Estados parte y presidido por uno de sus miembros.

**-El Tribunal.** Se le atribuía la competencia de garantizar el “respeto del derecho en la interpretación y aplicación” del Tratado y de los reglamentos de ejecución. El Tribunal estaría compuesto únicamente por 7 jueces, renovados parcialmente cada 3 años y designados de común acuerdo por los gobiernos de los Estados miembros para un periodo de 6 años.

Transcurrieron pocos años hasta que, en la **Conferencia de Ministros de Asuntos Exteriores de los seis**, celebrada en Messina los días 1 y 2 de junio de 1955, hubo acuerdo al aceptar iniciar los trabajos para lograr una más amplia integración económica y, en particular, en el sector de la energía nuclear. Se trataba de ampliar la integración económica, continuando la política de realizaciones concretas del Plan Schuman.

Los Ministros de Asuntos Exteriores encomendaron la elaboración de un Informe sobre esos nuevos planes a un Comité Intergubernamental, presidido por Paul-Henri Speak, finalizando sus trabajos el siguiente año. El **Informe Speak** provocó el inicio de las negociaciones entre los Estados miembros de la CECA, que concluyeron con la redacción en forma articulada de los postulados del Informe Speak en los tratados constitutivos de dos nuevas comunidades: el **Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea (CEE)**, y el **Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEA)**.

Con la firma de estos tratados, y con la presencia de la CECA en el marco internacional, quedaban constituidas las tres comunidades que impulsarían el proceso de la integración de Europa.

El Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea fue firmado en Roma el 25 de marzo de 1957 por los plenipotenciarios de los 6 Estados parte, entrando en vigor el 1 de enero de 1958. De las tres comunidades, la CEE es la que tiene unos objetivos más amplios, tendientes a asentar las bases de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos europeos, para asegurar, mediante una acción común, el progreso económico y social de los respectivos países, eliminando las barreras que dividen Europa, para consolidar la defensa de la paz y la libertad e invitando a los demás pueblos de Europa que participan de dicho ideal a asociarse a su esfuerzo.<sup>107</sup>

---

<sup>107</sup> El artículo 2 del Tratado de la CEE establece: "La Comunidad tendrá por misión promover, mediante el establecimiento de un mercado común y la progresiva aproximación de las políticas económicas de los Estados miembros, un desarrollo armonioso de las actividades económicas en el conjunto de la

La CECA y la CEEA tienen objetivos económicos específicos en unos campos determinados –el carbón y el acero y la energía atómica, respectivamente-, y la CEE se marca unos objetivos económicos más generales, complementarios de las otras Comunidades y tendientes a la plena integración económica que acabaría configurando la deseada unión política. La acción que la CEE se propuso para alcanzar esos objetivos generales se centraron en la realización de las llamadas libertades comunitarias y el desarrollo de determinadas políticas comunes concretas.

Las cuatro libertades comunitarias a implantar para el establecimiento del mercado común, fueron y continúan siendo: la libre circulación de mercancías –que comporta la unión aduanera, es decir, la supresión de los derechos de aduana entre los Estados miembros y el establecimiento de un arancel aduanero común, y la supresión de las restricciones cuantitativas a la importación y medidas equivalentes entre los Estados miembros-, la libre circulación de personas- que conlleva de forma particular a la libre circulación de trabajadores y empresas junto a la efectividad del derecho de establecimiento y de la libre prestación de servicios- y la supresión de las restricciones para el pleno reconocimiento de la libre circulación de capitales.<sup>108</sup>

El Tratado constitutivo de la CEEA o EURATOM, fue firmado en Roma el 25 de marzo de 1957 por los plenipotenciarios de los Estados miembros y entró en vigor el 1 de enero de 1958. Esta tercera Comunidad europea estaba concebida para la consecución de unos fines específicos en el campo de la energía atómica y en el Preámbulo de su Tratado se explicitaban sus propósitos, partiendo de la base de que “la energía nuclear constituye un recurso esencial para el desarrollo y renovación de la producción y el progreso de las acciones a favor de la paz”, para lo cual los firmantes se declaraban “RESUELTOS a crear las condiciones para el desarrollo de una potente industria nuclear, fuente de grandes disponibilidades de energía y una modernización de la

---

Comunidad, una expansión continua y equilibrada, una estabilidad creciente, una elevación acelerada del nivel de vida y relaciones más estrechas entre los Estados que la integran”. Cfr. *europa.eu.int/abc-es.html*  
<sup>108</sup> Cfr. Linde Paniagua, Enrique, *op. cit.*, p. 35.

tecnología, así como de muchas otras aplicaciones que contribuyan al bienestar de los pueblos”.

Se intentaba reaccionar ante el temor general de la población mundial sobre los progresivos avances en el conocimiento y desarrollo de la energía atómica, especialmente presentes a partir de la Segunda Guerra Mundial y muy en particular después del bombardeo nuclear norteamericano sobre las ciudades japonesas de Hiroshima y Nagasaki. Por el momento de su creación y por sus objetivos específicos, la CEEA ha cumplido con su función integradora al igual que la CECA y sus experiencias han sido un punto de referencia clave para el desarrollo integrador posterior que culmina con la creación de la Unión Europea de 1992.<sup>109</sup>

Asimismo, con la aprobación del **Convenio sobre determinadas instituciones comunes a las Comunidades Europeas**, firmado en Roma el 25 de marzo de 1957 y en vigor el día 1 de enero de 1958, se avanzaba en el proceso de unificación institucional comunitario, de manera indirecta pero con una clara proyección política. Las primeras Instituciones comunes de las Comunidades Europeas pasaban a ser desde ese momento:

a) **La Asamblea Única**. Se le atribuyen los poderes y competencias que a cada Asamblea de cada una de las tres comunidades se le atribuían en su respectivo Tratado constitutivo y su composición.<sup>110</sup> La Asamblea elaboraría proyectos encaminados a hacer posible su elección por sufragio universal directo, de acuerdo con un procedimiento uniforme en todos los Estados miembros, estableciendo por unanimidad

---

<sup>109</sup> El artículo 1 del Tratado constitutivo de la CEEA, literalmente establece: “La Comunidad tendrá por misión contribuir, mediante el establecimiento de las condiciones necesarias para la creación y crecimiento rápidos de industrias nucleares, a la elevación del nivel de vida de los Estados miembros y al desarrollo de los intercambios con los demás países”. *Cfr. europa.eu.int/abc-es.html*

<sup>110</sup> Los poderes y competencias de la Asamblea Única se encuentran en torno a las siguientes materias: a) ser consultada por el Consejo antes de tomar decisiones en diferentes materias que fijaban los Tratados; b) formular preguntas orales o escritas a la Comisión y oír al Consejo; c) sometimiento a moción de censura sobre la gestión de la Comisión; d) discusión en sesión pública del Informe General de la Comisión; e) establecer su reglamento interno; f) participación en la elaboración del presupuesto, pudiendo presentar propuestas para su modificación al Consejo. *Cfr. Linde Paniagua, Enrique, op. cit., p.41.*

las disposiciones pertinentes y recomendando a los Estados miembros su adopción de conformidad con sus respectivas normas constitucionales.

b) **El Tribunal de Justicia Único.** Quedaría compuesto por siete jueces, que elegirían de entre ellos a su Presidente y Secretario, y dos Abogados generales. La función de estos últimos sería la de presentar con imparcialidad e independencia conclusiones motivadas sobre asuntos que conociese el Tribunal.

c) **Comité Económico y Social.** Su carácter era de órgano auxiliar consultivo.

En los años comprendidos entre 1957 y 1965 se pusieron de manifiesto las diferentes posiciones de los Estados miembros con vistas a la consolidación de la integración económica y política, al mismo tiempo que se expresaban las posturas encontradas en torno a la posible ampliación de la Comunidad.

La “Europa de las patrias” propugnada por el General DeGaulle, alejaba de los parámetros unificadores del texto articulado de los tratados constitutivos de las Comunidades, fue consolidando las reuniones trimestrales de los Ministros de Asuntos Exteriores (“**Consejo General**”) como el gran foro de debate comunitario, donde se decide tanto el proceso de integración europea como las cuestiones más importantes de política internacional del momento. Las reuniones del Consejo acabaron configurando las “**Cumbres Europeas**” de **Jefes de Estado y de Gobierno**, donde se perseguía la coordinación de las diferentes políticas de los Estados miembros.

La primera de las Cumbres se celebró en París el 10 y 11 de febrero de 1961 y allí se presentó el **Plan Fouchet**, que propiciaba un proceso de unión política alejado de la progresiva integración supranacional sobre la que desde un principio funcionaron las Comunidades Europeas. Pero el Plan Fouchet se rechazó hasta 1962. Finalmente, los Estados miembros acordaron la fusión de sus respectivos Consejos y Comisiones mediante el **Tratado por el que se constituye un Consejo Único y una Comisión Única de las Comunidades**, firmado en Bruselas el 8 de abril de 1965 y en vigor a partir del 1 de julio de 1967.

Con ocasión de la fusión de los ejecutivos, en la misma fecha y lugar se procedió a la aprobación del **Protocolo sobre los Privilegios y las Inmunidades de las Comunidades Europeas**, firmado en Bruselas el 8 de abril de 1965. En este Protocolo se establecían una serie de disposiciones tendientes a garantizar el buen funcionamiento de las Instituciones.

En relación con los bienes, fondos, activos y operaciones de las Comunidades, se estableció una muy amplia inmunidad jurídica: a) la inviolabilidad, la exención de registro, requisa, expropiación de los locales y edificios; b) sus activos, ingresos y bienes en general, estarían exentos de impuestos directos; c) exención de derechos de aduana, prohibiciones o restricciones a la importación y exportación de los objetos destinados a su uso oficial.

A partir de la **Cumbre de La Haya**, celebrada los días 1 y 2 de diciembre de 1969, desaparecen los inconvenientes para la incorporación del Reino Unido. En esta Cumbre se acordó la elaboración de un informe con vistas a fijar las pautas a seguir para la consecución de la unión política centrada en la cooperación. La cumbre de La Haya sirvió para sentar las bases de la futura cooperación política europea, cuya actividad se centraría en las reuniones de los Ministros de Asuntos Exteriores. Así, las Comunidades se preparan para la primera ampliación y adoptan diferentes medidas presupuestales y financieras.

A partir de entonces, las Comunidades centran su actividad presupuestaria en la obtención de unos recursos presupuestarios propios para cubrir la totalidad de sus gastos, poniendo atención en torno de las exacciones reguladoras agrícolas, los derechos de aduana y los ingresos provenientes de la progresiva implantación del impuesto sobre el valor añadido (IVA).

El 22 de enero de 1972 tiene lugar la firma de la adhesión a las Comunidades Europeas del Reino de Dinamarca, de Irlanda, del Reino de Noruega y del Reino Unido

de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, que entró en vigor en 1973, excepto para Noruega, que tomó la decisión de no ratificar su adhesión a las Comunidades. Con esta primera ampliación quedó constituida la **“Europa de los nueve”**.

La segunda ampliación se da con la adhesión de Grecia en 1974. Sólo cuando Grecia superó su crisis política interna al terminar con la “dictadura de los coroneles” (1967-1974), pudo prosperar la solicitud de ingreso a las Comunidades Europeas.

Con la constitución de la **“Europa de los diez”** se contribuía a reafirmar el sistema democrático en aquellos países del sur del continente europeo que no había conseguido el derrocamiento de férreas dictaduras. La incorporación de la República Helénica comportó, también y necesariamente, la aceptación de este nuevo Estado miembro de todo el “acervo jurídico” comunitario, de los tratados originarios y de los actos adoptados por las instituciones en las condiciones previstas en el Tratado y en el Acta de Adhesión.

Para la tercera ampliación, que concluye con la adhesión de España y Portugal en 1986, la situación internacional presentaba mayores obstáculos, pues en más de una ocasión se había presentado por instancias europeas y por oposición política a las dictaduras imperantes en España y en Portugal, que para la incorporación de estos países a las Comunidades Europeas, era necesario que en los mismos rigiesen sistemas políticos demócratas respetuosos con la práctica de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales.

El primer paso para la democratización de la Península Ibérica se dio en Portugal el 25 de abril de 1974. Las Fuerzas Armadas y el pueblo derrocaron la dictadura salazarista representada por el régimen de Caetano y ese fue el punto de partida de la adhesión portuguesa a las Comunidades Europeas.

Por otra parte, en España, tras la muerte del general Franco en 1975, la democracia fue definitivamente implantada con la aprobación de la Constitución Democrática de 1978.

La formalización de la solicitud de adhesión de Portugal y España a las Comunidades Europeas se produjo el 28 de marzo y el 28 de julio respectivamente. Ratificando ambos Estados el Tratado de adhesión pasaron a ser miembros de pleno derecho de las Comunidades Europeas el 1 de enero de 1986.

De igual forma que se hizo con ocasión de la adhesión de Grecia, de nuevo se hace mención a los principios de democracia pluralista y de respeto de los Derechos Humanos como elementos esenciales de la pertenencia a dichas Comunidades, así como a que la adhesión de ambos Estados contribuirá a fortalecer las salvaguardias de paz y de la libertad en Europa. Con esto queda constituida la **“Europa de los doce”**.<sup>111</sup>

Es menester hacer una especial mención a la creación de la **Organización Mundial Aduanera (OMA)**, por ser ésta uno de los bastiones para la consolidación de la Unión Europea y de su territorio.

Como ya se expuso anteriormente, la OMA tiene su origen en el Comité Aduanero creado en 1948 y en las Tres Convenciones firmadas en Bruselas:

- La Convención que establece un Consejo de Cooperación Aduanera (1952).
- La Convención para la Valuación de Mercancías para Propósitos Aduaneros (1953).
- La Convención de la Nomenclatura para la Clasificación de Mercancías en Aranceles Aduaneros (1959).

---

<sup>111</sup> Cfr. Linde Paniagua, Enrique, *op. cit.*, pp. 29-71.

Se debe enfatizar que la OMA no está ligada, de alguna manera legal, a la Comunidad Europea, no obstante, todos los Estados miembros de la Comunidad son también miembros de la OMA.

La OMA actualmente se compone de 145 miembros con los mismos derechos y las mismas obligaciones. Esta es la única organización intergubernamental competente en cuestiones aduaneras:

a) Establece, mantiene, apoya y fomenta los instrumentos internacionales para la armonización y aplicación uniforme de simplificados y efectivos sistemas y procedimientos aduaneros.

b) Refuerza los empeños de los miembros para asegurar, de acuerdo con su legislación y por medio del control y ejecución, en particular para esforzar y maximizar el nivel y efectividad de la cooperación de los miembros.

c) Asistir a los miembros en sus esfuerzos para conocer los requerimientos del ambiente moderno y adaptarse a las circunstancias cambiantes, así como promocionar y fomentar la comunicación y cooperación de los Estados miembros con otras organizaciones internacionales.

En conclusión, la OMA es la única organización internacional que trata exclusivamente con cuestiones aduaneras. Esto proporciona un foro donde los delegados representan una amplia variedad de miembros que pueden atacar temas aduaneros en pie de igualdad.<sup>112</sup>

## **2.2. FORMACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA**

Para mejor contextualizar el momento de transformación de las Comunidades Europeas a la Unión Europea y de ésta a la Europa de los quince, cabría añadir los siguientes datos de referencia: a) los procesos de integración económica que tienen lugar en el continente americano, en particular con la entrada en vigor del Tratado de Libre

---

<sup>112</sup> Cfr. Witker, Jorge, *op. cit.*, pp. 498, 499, 501.

Comercio entre los Estados Unidos de Norteamérica, Canadá y México, con previsibles ampliaciones a otros países de esa área geográfica, así como el crecimiento económico en Asia con sus particulares procesos de cooperación; b) el duro golpe que la EFTA ha recibido con la aparición de la Unión Europea de los quince, y; c) la desaparición del GATT con ocasión de la entrada en vigor del Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial del Comercio (OMC) y el Acuerdo sobre Contratación Pública, hechos en Marrakech el 15 de abril de 1994.

Los deseos de cooperación política expresados en las Comunidades Europeas a partir de los años setenta, se plasmarían con enormes dificultades por primera vez en un texto articulado, el **Acta Única Europea** (AUE), que serviría para lograr su más sólida formalización y concreción en el **Tratado de Maastricht** en 1992. Se iniciaba el paso de las Comunidades europeas a la Unión Europea.

El AUE, firmada por Bélgica, Portugal, España, Francia, Irlanda, Luxemburgo, Países Bajos, Alemania y Reino Unido, en Luxemburgo el 17 de febrero de 1986, y por Dinamarca, Grecia e Italia en La Haya el 28 de febrero del mismo año, entró en vigor el 1 de julio de 1987.

Del AUE podemos señalar los siguientes elementos básicos para la consolidación de la Unión:

- a) Aumento del grado de institucionalización del Consejo Europeo. Pasaría a estar compuesto por Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros, así como por el Presidente de la Comisión de las Comunidades Europeas y todos ellos asistidos por dos Ministros de Asuntos Exteriores y por un miembro de la Comisión.
- b) Atribución de nuevas competencias al Parlamento que, a partir del AUE, participará con las demás instituciones en el ámbito de la política de cooperación.
- c) Presencia más coherente de la Comisión en el juego institucional.

d) Nuevas delimitaciones de las funciones del Tribunal de Justicia.

En el seno del Consejo Europeo se articula la celebración de dos Conferencias Intergubernamentales, una dedicada a la Unión Económica y Monetaria y otra dedicada a la Unión Política, que llevan a cabo su trabajo con vistas a la elaboración de un **Proyecto de Tratado de Unión Europea (TUE)**. Este vio la luz en el Consejo celebrado en Maastricht los días 9 y 10 de diciembre de 1991 y su firma tuvo lugar en la misma ciudad el 7 de febrero de 1992, fijándose la entrada en vigor para el 1 de enero de 1993. Pero los problemas jurídicos y políticos que suscitaba el TUE en torno a la cesión de parcelas de soberanía de los Estados miembros a favor de la Unión, hicieron que entrara en vigor hasta el 1 de noviembre de 1993.

En el Preámbulo del TUE podemos distinguir tres elementos:

1. Reafirmación de los principios y bases tradicionales del proceso de integración europea: libertad, democracia, respeto de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales del Estado de Derecho, acrecentando la solidaridad entre los pueblos.

2. Apuesta por el fortalecimiento democrático y eficaz del camino de las Comunidades Europeas, ampliándolo: marco institucional único, convergencia de las economías y creación de una unión económica y monetaria que incluya una moneda estable y única, así como el progreso social y económico de los pueblos en la realización del mercado interior, protección del medio ambiente y la creación de la ciudadanía europea.

3. Explicitación y concreción de nuevos ámbitos de actuación en el proceso de integración europea: por una parte, el desarrollo de una política exterior y de seguridad común que podrá conducir a una defensa común, y por otra, facilitar la libre circulación de personas, garantizando al mismo tiempo la seguridad y defensa de sus pueblos, incluyendo disposiciones sobre justicia y asuntos de interior en el Tratado.

Así pues, sobre la Comunidad Europea recae el peso de la realización de la convergencia de las economías y la creación de una Unión Económica y Monetaria, con el *euro* como moneda estable y única, así como el progreso social y económico de los pueblos en la realización de un mercado interior.

Por último, para llegar a la conformación actual de la Unión Europea, después del proceso correspondiente, la República de Austria, la República de Finlandia y el Reino de Suecia se incorporaron a la Unión Europea formalizándose, conforme al nuevo procedimiento de ingreso señalado en el artículo 0 del TUE,<sup>113</sup> su solicitud de adhesión. Noruega no llegó a ratificar su prevista adhesión conforme al rechazo que la misma obtuvo en el referéndum popular celebrado en el citado país el 27 de noviembre de 1994. Con esta cuarta ampliación estamos ante la Unión Europea de los quince.

Recapitulando, el proceso de integración económica en Europa data de la época de la posguerra y ha venido configurándose a través de la creación de diversos organismos supranacionales que han tratado de consolidar, en uno solo, todo el mercado europeo.<sup>114</sup>

Después de estudiar los antecedentes de la Unión Europea, llegamos a su actual conformación. “Los países que la integran la Comunidad son:

El Reino de Bélgica

El Reino de Dinamarca

La República Federal de Alemania

---

<sup>113</sup> El procedimiento de ingreso de nuevos Estados a la Unión Europea se lleva a cabo de la siguiente forma: las solicitudes de ingreso de nuevos Estados se dirigirán al Consejo, el cual resolverá por unanimidad, previa consulta a la Comisión y previo dictamen conforme del Parlamento adoptado por la mayoría absoluta de sus miembros, y las condiciones de admisión junto a las adaptaciones que en su caso deban producirse en los Tratados que fundan la Unión, serán objeto de un acuerdo entre los Estados miembros y el Estado solicitante, que se someterá a la ratificación de todos los Estados parte conforme a sus respectivas normas constitucionales. *Cfr.* Linde Paniagua, Enrique, *op cit.*, p. 71.

<sup>114</sup> *Ibidem*, pp. 63-71.

La República Helénica

El Reino de España

La República Francesa

Irlanda

La República Italiana

El Gran Ducado de Luxemburgo

El Reino de los Países Bajos

La República de Austria

La República Portuguesa

La República de Finlandia

El Reino de Suecia

El Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte<sup>115</sup>

Por otra parte, tenemos que el reparto de poderes entre las instituciones comunitarias no corresponde exactamente con la división de poderes clásica de los Estados modernos de Derecho. El sistema institucional de la Unión Europea se compone, de acuerdo con el artículo E del Tratado, de cinco instituciones:

1. **La Comisión.** Compuesta por 20 miembros es el gestor de los asuntos comunitarios. La Comisión tiene tres misiones: garantizar el respeto a las reglas comunitarias, realizar las propuestas legislativas y gestionar las políticas de la CE; vela por la correcta aplicación de los Tratados constitutivos y de los actos legislativos que de ellos emanan; propone iniciativas legislativas que son aprobadas por el Consejo de la CE y lleva a la práctica las políticas comunes y los restantes medios de acción de la Comunidad. La sede de la Comisión está en Bruselas.

---

<sup>115</sup> *Tratado de Libre Comercio entre la Unión Europea y México*, vol. I, Ed. SECOFI, México, 2000, p.1.

2. **El Consejo.** Tiene una doble composición, por una parte es un Consejo Europeo o reunión de los Jefes de Estado de los Estados miembros y, por otra parte, es Consejo de Ministros de las distintas materias en las que se divide la Administración Pública de los Estados miembros. Está compuesto por todos los Ministros de los países miembros y su presidencia se ejerce durante un semestre por turno rotatorio entre los distintos Estados. El Consejo tiene dos tareas fundamentales: la orientación e impulso del proceso de integración de la CE y la adopción de decisiones. La primera suele concretarse en las declaraciones que tiene lugar tras las reuniones del Consejo Europeo, y la segunda se ejerce mediante votaciones entre los Estados miembros del Consejo. El Consejo se reserva la aprobación o rechazo de las decisiones a adoptar. Su sede está en Bruselas.

3. **El Parlamento.** Con sede en Estrasburgo, Luxemburgo y Bruselas, sus poderes se reducen al control de la gestión de la Comisión, la emisión de dictámenes no vinculantes sobre los actos legislativos de la CE y la aceptación, rechazo o modificación limitada del Presupuesto comunitario. Para la constitución de los grupos parlamentarios se da primacía al criterio político sobre el nacional, lo que da lugar a que se favorezca la formación de grupos de eurodiputados de dos o más Estados miembros.

4. **El Tribunal de Justicia.** Las misiones que desempeña esta institución pueden resumirse en tres puntos: anular, a petición de una institución comunitaria, de un Estado miembro o de un particular directamente interesado, los actos de las instituciones comunitarias que resulten incompatibles con los Tratados constitutivos; pronunciarse, a petición de un Tribunal nacional, sobre la validez o interpretación del Derecho comunitario, y; es una fuente del Derecho comunitario, puesto que sus fallos e interpretaciones permiten la ampliación y enriquecimiento del propio ordenamiento jurídico de la Comunidad.<sup>116</sup>

5. **El Tribunal de Cuentas.** Tiene por misión controlar con independencia la obtención y la utilización de los fondos de la Unión Europea y, de esta forma, evaluar cómo las instituciones desempeñan estas funciones. El Tribunal examina si las

---

<sup>116</sup> Cfr. Nieto Solís, José Antonio, *Introducción a la economía de la Comunidad Europea*, Ed. Siglo Veintiuno de España Editores SA, Madrid, 1992, pp.25-28.

operaciones financieras se han registrado con corrección, se han ejecutado legal y regularmente, y si se gestionan de forma que se asegure la economía, la eficiencia y la eficacia. Mediante este trabajo el tribunal pretende contribuir a mejorar la gestión financiera de los fondos de la Unión en todos los niveles y garantizar, así, a los ciudadanos de la Unión, la optimización de los recursos. El Tribunal divulga los resultados de sus trabajos a través de la publicación de los informes pertinentes, objetivos y oportunos.<sup>117</sup>

Por último, el sistema institucional comunitario se completa con la existencia de los órganos autónomos de carácter económico-financiero descritos en los artículos 4A y 4B: el Sistema Europeo de Bancos Centrales, el Banco Central Europeo y el Banco Europeo de Inversiones, y con los organismos consultivos que asisten a la Comisión y al Consejo: el Comité Económico y Social y el Comité en la Regiones.<sup>118</sup>

Por lo expuesto anteriormente, podemos concluir que la integración europea ha proporcionado medio siglo de estabilidad, paz y prosperidad económica. Ha contribuido a elevar el nivel de vida, a construir un mercado interior, a introducir el euro y a afirmar la voz de la Unión en el mundo, es por ello que varios países están interesados en formar parte de este proceso de integración, así tenemos que los países candidatos deseosos de pertenecer a la Unión Europea son: Bulgaria, República Checa, Estonia, Chipre, Letonia, Lituania, Hungría, Malta, Polonia, Rumania, Eslovenia, Eslovaquia y Turquía.<sup>119</sup> Corresponderá al Tribunal de Justicia decidir sobre la inclusión de estos países a la Unión Económica Europea.

---

<sup>117</sup> [europa.eu.int/abc-es.html](http://europa.eu.int/abc-es.html)

<sup>118</sup> Cfr. Vega Mocoero, Isabel, *La integración económica europea (curso básico)*, 2ª ed., Ed. Lex Nova, Valladolid, 1998, p.68.

<sup>119</sup> [europa.eu.int/abc-es.html](http://europa.eu.int/abc-es.html)

### **2.3. PRINCIPALES ORGANISMOS DE LA UNIÓN EUROPEA COMPETENTES EN MATERIA ADUANERA**

La localización de un órgano competente en materia aduanera presupone una operación previa de consideración de los entes territoriales susceptibles de ostentar funciones de diversa índole en dicha materia. Con relación al trasvase competencial con el nivel superior, la materia aduanera constituye uno de los pilares de la construcción del proyecto comunitario que se basó en una Unión Aduanera, para ir añadiendo a la misma áreas que desembocaran en fórmulas sucesivamente más estrechas de integración. De este esquema se puede deducir que son los órganos comunitarios quienes ostentan al mayor parte de competencias en la materia.

Es opinión generalizada que la Comunidad Europea goza de competencias de atribución, como corresponde a una organización supranacional de carácter sectorial, en contraposición con el carácter universal de competencias ejercidas en el seno de una estructura federal. Los Estados miembros dotan a los órganos comunes de los medios de acción necesarios para la consecución de dichos objetivos.

Los Tratados constitutivos de las Comunidades conforman el “orden constitucional” en el que se basará la futura construcción normativa, el orden jurídico consecuente con el proceso de integración económica que convenga. Sin embargo, a causa de las singularidades del modelo que se diseña, no siempre y para cada una de las competencias ejercidas por los órganos comunitarios, se puede encontrar en el Tratado la legitimación expresa, clara y precisa para la acción en cuestión. Así, encontramos que el conjunto de competencias comunitarias encuentra en el Tribunal de Justicia y, más precisamente en su actividad interpretativa, una fuente legitimadora similar a las disposiciones expresas del Tratado atributivas de competencias.<sup>120</sup>

---

<sup>120</sup> Cfr. Galera Rodrigo, Susana, *Derecho aduanero español y comunitario*, Ed. Civitas, Madrid, 1995, pp. 129-131.

Así tenemos que el comercio exterior e intracomunitario está regulado a través de las instituciones comunitarias, por lo cual es imprescindible tener conocimiento de las mismas, de su estructura y funciones. Las instituciones comunitarias han configurado un sistema institucional singular: representan al mismo tiempo los intereses nacionales y el interés comunitario.

Las instituciones de mayor importancia a efectos del comercio exterior y en materia de aduanas son: el Consejo de Ministros, el Consejo Europeo, el Parlamento Europeo, el Tribunal de Cuentas, el Tribunal de Justicia y la Comisión.

El **Consejo de Ministros** es la principal y más importante institución decisoria. Reúne a los ministros de los Estados miembros. A través de un sistema de votos se toman las decisiones aprobando o no los actos comunitarios. Es por tanto el órgano institucional que aprueba los reglamentos que regulan el comercio exterior. Este poder legislativo lo comparte con el Parlamento Europeo, donde también se discuten los proyectos de actos comunitarios.

En lo que se refiere al **Consejo Europeo**, a partir de 1974 los Presidentes de los Gobiernos de los Estados miembros acordaron y convinieron con las instituciones comunitarias que se reunirían de forma regular cada seis meses y que asumiría la Presidencia del organismo, de forma alternativa, cada Presidente o cada Jefe de Estado. Los Consejos se celebran en junio y en diciembre. Toman decisiones políticas que luego ponen en marcha las instituciones comunitarias elaborando propuestas de derecho derivado que tengan por objeto el comercio exterior (reglamentos, directivas, decisiones, etc.).<sup>121</sup>

El **Parlamento Europeo** es el órgano de expresión democrática y de control político de la Unión Europea, participando en el proceso legislativo conjuntamente con la

---

<sup>121</sup> Cfr. Cabello Pérez, Miguel, *Las aduanas y el comercio internacional*, Ed. Escuela Superior de Gestión Comercial y Marketing (ESIC), Madrid, 2000, pp. 29-30.

Comisión, el Consejo de Ministros y demás Instituciones Comunitarias. Los 626 eurodiputados son elegidos por sufragio universal cada cinco años. En este foro se discuten los proyectos de reglamentos, directivas, decisiones, etc., que luego pasan a discusión al Consejo de Ministros.

El **Tribunal de Cuentas** verifica la legalidad de los ingresos y gastos del presupuesto comunitario. Controla los ingresos de los recursos propios de las aduanas de los Estados miembros.

El **Tribunal de Justicia** comunitario garantiza a todos los ciudadanos comunitarios el respeto al derecho en la interpretación y aplicación de los Tratados Constitutivos y de los actos comunitarios.

La **Comisión** es el órgano clave del sistema institucional comunitario. Las empresas comunitarias están obligadas a conocer el funcionamiento de esta institución y su estructura orgánica. La Comisión es un órgano colegiado formado por 20 comisarios: cada comisario tiene asignada una “cartera” competente en una determinada política común. La Comisión es un órgano independiente de los Estados miembros, vela por el interés común, negocia los tratados internacionales en materia de comercio exterior y aranceles, representa a los Estados miembros en los foros internacionales, ejecuta los actos del Consejo y propone proyectos de reglamentos, decisiones, direcciones, etc.<sup>122</sup>

La Comisión se estructura orgánicamente en 24 direcciones generales que gestionan las políticas comunitarias previstas en el Tratado de la Unión Europea. Las Direcciones Generales tienen un gran peso específico en los temas relacionados con el comercio exterior (aranceles, acuerdos bilaterales o multilaterales, transportes, política comercial, etc.). Las más importantes desde el punto de vista del comercio exterior, son las siguientes:

---

<sup>122</sup> *Ibidem*, p. 31.

a) Dirección General I. Relaciones Exteriores (con países terceros): Competente en la firma y desarrollo de los Acuerdos del GATT, acuerdos bilaterales con países terceros, ya sean comerciales o arancelarios.

b) Dirección General VII. Agricultura: Regula la política agrícola comunitaria presentando propuestas para regular los sectores agrícola y ganadero.

c) Dirección General VIII. Transportes: Regula la política común de transportes.

d) Dirección General XV. Mercado Interior: Regula las relaciones existentes entre las empresas ubicadas en los Estados miembros (competitividad, monopolios, prácticas ilegales, etc.).

e) Dirección General XXI. Fiscalidad y Unión Europea: Es la dirección más importante a los efectos de la gestión aduanera de las operaciones de comercio exterior. Ésta es la Dirección General de Aduanas Europea. Todas las propuestas de reglamentos y directivas relacionadas con la gestión aduanera y los regímenes aduaneros se elaboran en este organismo directivo. Prepara propuestas de reglamentos que afectan a la Política Aduanera Comunitaria en las siguientes materias: legislación aduanera y regímenes aduaneros económicos; Unión Aduanera y políticas comunes; prevención, del fraude; circulación de mercancías y tránsito; reglas de origen; y, economía arancelaria, arancel aduanero común y arancel integrado.

En suma, la Dirección General XXI coordina y resuelve toda la problemática de aplicación y gestión del Código Aduanero Comunitario que se suscite en la aduanas. Es competente en la armonización de la fiscalidad directa e indirecta. De esta Dirección General salen los proyectos de directivas para armonizar y regular los impuestos indirectos, así como la elaboración de las directivas que establezcan una fiscalidad armonizada en los impuestos directos. Todas las administraciones de aduanas de los Estados miembros dependen jurídicamente de la Dirección General XXI, y están vinculadas a los reglamentos, decisiones e interpretaciones del Código Aduanero Comunitario.<sup>123</sup>

---

<sup>123</sup> Cfr. Cabello Pérez, Miguel, *op. cit.*, p. 33.

De lo anterior, colegimos que gracias a las actividades que desempeñan las diferentes Instituciones Comunitarias en materia de comercio exterior y de aduanas, le son atribuidas a la Comunidad “competencias normativas” y “competencias de ejecución” en materia aduanera.<sup>124</sup>

En lo que se refiere a las **competencias normativas** en materia aduanera, éstas se aluden a dos tipos de actos de Derecho Aduanero: los actos externos y los actos internos.

En los que toca a los actos externos de Derecho Aduanero, el establecimiento y aplicación del Arancel Aduanero Común, por una parte, y la articulación y normativa de los compromisos adquiridos en virtud de la Política Comercial Común, por otra, supone gran parte del contenido sobre el que se proyectará el poder normativo. Potestad que reside prácticamente en su totalidad, en sede comunitaria, y ello no sólo por las atribuciones expresas contenidas en el Tratado, sino también por los métodos interpretativos aplicados por el Tribunal de Justicia.

En este sentido, varios pronunciamientos del Tribunal de Luxemburgo pueden ilustrar la legitimación competencial de la Comunidad en la materia. En concreto: en lo relativo a las disposiciones de desarrollo de la Unión Aduanera (artículos 9, 27 y 28) y a la política comercial común (artículos 11 y 113), está justificada una amplia interpretación de estos artículos para permitir a las instituciones un control del comercio exterior.<sup>125</sup>

Se observa sobre este particular cierta tendencia de cambio en los Estatutos de las Organizaciones Internacionales a superar el tradicional criterio de limitar la pertenencia

---

<sup>124</sup> Con el término “Competencia Normativa” queremos identificar la residencia de la potestad de dictar normas que, en su correlato nacional, se incorporarán en su más alto rango en leyes, por la reserva legal. Cfr. Galera Rodrigo, Susana, *op. cit.*, p. 143.

<sup>125</sup> Cfr. Sentencia de 12 de julio de 1973, Asunto 8/73, Recurso 897.

formal a los Estados, ampliándola a la posibilidad de que otras organizaciones internacionales puedan formar parte de ellas.

No obstante esta tendencia, subsisten las organizaciones internacionales, relevantes en esta materia, en las que únicamente son formalmente partes los Estados miembros, aunque éstos hayan transferido estas competencias a instituciones comunitarias. Entre ellas, la más significativa es el Consejo de Cooperación Aduanera (actualmente la Organización Mundial Aduanera, OMA).

Sus acuerdos, aunque negociados por la Comunidad, son adoptados formalmente por los Estados miembros: la Comunidad participa en sus órganos de trabajo, pero ostenta formalmente el estatus de observador, sin derecho a voto.

Esta situación ha variado radicalmente con la aprobación del Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial del Comercio (OMC). La OMC deja de ser una clásica organización internacional de Estados: las Comunidades Europeas son miembros “iniciales” de la OMC, previéndose expresamente la adhesión de todo territorio aduanero distinto que disfrute en plena autonomía en la conducción de sus relaciones comerciales exteriores.

Aún así, el Acuerdo OMC sigue siendo un Acuerdo Mixto, suscrito tanto por la Comunidad como por los Estados miembros, en tanto el Acuerdo se refiere a materias cuya competencia aún no es de titularidad comunitaria, y en particular a lo que hace al “Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios” y al “Acuerdo sobre los aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio”. Así lo estableció el Tribunal de Justicia delimitando la competencia comunitaria para la suscripción de algunos de los Acuerdos en cuestión, negando su existencia para los dos Acuerdos indicados.<sup>126</sup>

---

<sup>126</sup> Cfr. Galera Rodrigo, Susana, *op cit.*, pp. 145-150.

En cuanto a la competencia normativa con relación a los actos internos, en la legislación aduanera comunitaria, únicamente el artículo 27 del Tratado de Roma contiene una previsión de aproximación de la normativa en materia aduanera, pero está referido al periodo transitorio de integración y con relación a la armonización de las legislaciones existentes, artículo que ha quedado superado por la práctica comunitaria. Una vez concluido el periodo transitorio, la legitimación hay que buscarla en los artículos 100, 100.A y 235.<sup>127</sup>

En el artículo 100.A del Tratado de la Comunidad Europea se destaca el carácter abierto de la atribución competencial, que se realiza con base a:

- La amplitud del ámbito sobre el que opera;
- Instrumento jurídico susceptible de ser utilizado;
- La ausencia de criterios que predeterminen las elecciones anteriores, determinando bien ámbitos concretos o bien la extensión de la competencia que se atribuye en función del instrumento jurídico utilizado.

Para hablar de las **competencias de ejecución** de la Unión Europea, conviene precisar el concepto comunitario de ejecución proporcionado por el Tribunal de Justicia: “el concepto de ejecución comprende a la vez la elaboración de las normas de aplicación y la aplicación de las normas a casos particulares mediante actos de alcance individual. En efecto, el Tratado utiliza el término *ejecución* sin restringir su alcance mediante una precisión adicional, no puede interpretarse que dicho término excluya los actos individuales.”<sup>128</sup>

---

<sup>127</sup> El artículo 100 del Tratado de la Comunidad Europea establece: “El Consejo adoptará por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social, directivas para la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que incidan directamente en el establecimiento o funcionamiento del Mercado Común.” A su vez, el artículo 100.A del mismo ordenamiento posibilita: “la adopción de medidas por el Consejo mediante mayoría cualificada, en cooperación con el Parlamento Europeo y previa consulta al Comité Económico y Social, para la aproximación de disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que tengan por objeto el establecimiento y el funcionamiento del Mercado Interior.” *Ibidem*, pp. 133-135.

<sup>128</sup> *Cfr.* Artículo 145 del *Tratado constitutivo de la Unión Europea*, [europa.eu.int/abc-es.html](http://europa.eu.int/abc-es.html)

Para dicho Tribunal el concepto de ejecución comprende tanto los actos administrativos normativos como los no normativos, es decir, los Reglamentos y los actos administrativos *stricto sensu*.

En términos generales, de la lectura del artículo 155 cuarto guión del Tratado<sup>129</sup>, se deduce que la potestad de ejecución correspondía a la Comisión, siempre que el Consejo así lo hubiera dispuesto: dicho artículo posibilita que el Consejo atribuya, automáticamente, a la Comisión dichas competencias, configurándose como una posibilidad, no como un mandato, sin más criterios que su propia aplicación. De ello hay que inferir que el verdadero titular de dicha competencia es el Consejo, salvo que delegue el ejercicio de tales poderes a la Comisión.

En el ámbito aduanero, el Código Aduanero Comunitario contiene una atribución específica de competencia para la adopción de las disposiciones del Código, previendo no sólo los órganos sino también el procedimiento para la ejecución de sus disposiciones, creando para este efecto el Comité del Código Aduanero. Compuesto por representantes de los Estados miembros y presidido por un representante de la Comisión, el Comité podrá examinar cualquier cuestión relativa a la normativa aduanera suscitada por su presidente, ya sea por propia iniciativa de éste o a instancias del representante de un Estado miembro.

Para las medidas de ejecución de las disposiciones del Código se establece un procedimiento Comisión-Comité en virtud del cual la Comisión adopta un proyecto de medidas, en esta situación:

- El dictamen del Comité es favorable: la Comisión adopta la medida.
- El dictamen no es favorable o no se emite: el proyecto de medidas debe de someterse al Consejo, quien tiene un plazo de tres meses para pronunciarse.<sup>130</sup>

<sup>129</sup>Artículo 155. Con el objeto de garantizar el funcionamiento y desarrollo del Mercado Común, la Comisión: "... Ejercerá las competencias que el Consejo le atribuya para la ejecución de normas por él establecidas." *Cfr. Tratado constitutivo de la Unión Europea.*

<sup>130</sup> *Cfr. Galera Rodrigo Susana, op cit., p. 165.*

El segundo de los aspectos integrantes de la competencia de ejecución en el sentido antes definido, es el de la aplicación de la norma al supuesto concreto por ella previsto, la de dictar actos administrativos no normativos.

En este terreno no existirían interferencias posibles en la actividad material aplicativa entre los dos niveles de órganos, por la simple razón de la inexistencia de una “Administración Periférica” de la Comunidad.

La denominada “autoridad aduanera” deberá aplicar la norma aduanera con el respeto de las formas y procedimientos de Derecho Nacional; sin embargo, la aplicación uniforme de las disposiciones comunitarias no permite recurrir a las reglas nacionales más que en la medida necesarias para la ejecución de los reglamentos.

En las disposiciones del Código y de su Reglamento de aplicación, así como en otras normas comunitarias, se pueden identificar tres tipos de interferencias en la actividad de la aplicación de la autoridad nacional:

1. La obligación de comunicar a la Comisión las solicitudes de autorizaciones recibidas, sin cuyo pronunciamiento no podrán concederse.

2. La obligación de comunicar a la Comisión las autorizaciones concedidas o denegadas. En virtud de esta comunicación, el acto nacional puede ser revisado por el Comité y, en consecuencia, puede determinarse la revisión del mismo en el nivel nacional. Esto es, la decisión última de otorgar o no una autorización administrativa la ostenta, en determinados supuestos, el órgano comunitario, cuya voluntad y criterios prevalecen sobre los órganos nacionales.

3. La delimitación estricta de los supuestos en los que se entiende que concurren los requisitos a los que se sujeta la concesión de la autorización, acompañada de una enumeración de situaciones tipo, más allá de las cuales es necesario un pronunciamiento previo de las instituciones comunitarias.<sup>131</sup>

---

<sup>131</sup> Cfr. Artículo 759 del *Código Aduanero Comunitario*.

Hemos visto que la competencia en materia aduanera, tanto en relación a las normas tarifarias como a las no tarifarias, reside en sede comunitaria. Competencias de naturaleza normativa y, también en parte, de ejecución. A los Estados miembros les restan, por lo tanto, ciertas parcelas de ejecución, que pueden implicar la necesidad de adopción de normas nacionales necesarias para la aplicación de las normas comunitarias.

El Tribunal de Justicia de Luxemburgo, en jurisprudencia, reconoce la total libertad de los Estados miembros para decidir qué órganos y qué procedimientos serán los más apropiados para la aplicación del derecho comunitario, sin otras limitaciones que tales elecciones no traben la consecución del objetivo contenido en la norma.<sup>132</sup>

Para resumir todo lo anterior, la Comisión, a través de su Dirección General de Fiscalidad y Unión Aduanera (DGXXI), tiene la responsabilidad de adoptar iniciativas para desarrollar la política aduanera, hacer propuestas de legislación, asistir en la coordinación entre las administraciones de los Estados miembros y pedir asesoramiento e información a las empresas y a la industria en toda la Unión. Las administraciones aduaneras nacionales tienen la responsabilidad cotidiana de la aplicación de la legislación de la UE: recaudación de derechos aduaneros, impuestos especiales e IVA sobre las mercancías importadas, y aplicación de todas las demás políticas de comercio exterior en la Comunidad.<sup>133</sup>

#### **2.4. ESTRUCTURA DE LAS ADUANAS EN LA UNIÓN EUROPEA**

Para tener una idea concreta de la estructura de las aduanas en la Comunidad Europea, sería necesario un estudio profundo de la estructura de las aduanas nacionales de los Estados que forman parte de la Unión. Como hemos mencionado, el mercado único entró en vigor en 1993, quedando con él garantizadas las cuatro libertades básicas:

---

<sup>132</sup> Cfr. Galera Rodrigo, Susana, *op. cit.*, pp. 167-171.

<sup>133</sup> Cfr. Comisión Europea, *Política aduanera de la Unión Europea*, Ed. Oficina de publicaciones oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1999, p. 23.

libre circulación de mercancías, de personas, de servicios y de capitales en un mercado interno sin fronteras.

Con la creación de una Unión Aduanera, las aduanas adquieren una nueva dimensión y particularidades. Esto significa que cada administración aduanera nacional tiene que ajustarse a las necesidades de la Comunidad y a las disposiciones comunitarias en materia aduanera.

Con el Código Aduanero de 1994 se consolidó toda la legislación aduanera comunitaria en un texto único y estableciendo el marco jurídico para los procedimientos de importación y exportación de la Comunidad. Está basado en el principio general de que los procedimientos establecidos deben evitar la interrupción de los flujos comerciales, buscando un equilibrio adecuado entre la libertad de comercio y responsabilidad de los agentes comerciales por una parte, y el necesario control, por otra.<sup>134</sup>

Con base en las disposiciones contenidas en el Código Aduanero Comunitario, las aduanas de los Estados miembros de la Unión se convierten en una sola que actúa con independencia y superioridad con respecto a aquéllas que la conforman, sin que esto sea posible a *contrario sensu*.

Para allegarnos de una noción de la estructura de las aduanas en la Comunidad Europea, es necesario estudiarlas en cada una de sus partes, es decir, en cada una de las aduanas nacionales de los Estados miembros: estudiar sus similitudes y diferencias y el papel que desempeñan para facilitar la libre circulación de mercancías en todo el territorio aduanero de la Comunidad.

---

<sup>134</sup> Cfr. Comisión Europea, *op cit.*, p. 8.

A efecto de ejemplificar lo anteriormente expuesto, hemos decidido incluir en el presente trabajo la estructura de la aduana española, por ser uno de los países miembros de la Comunidad.

Según las ordenanzas del 17 de octubre de 1947, las aduanas se configuran como las oficinas establecidas por el gobierno español en las costas, fronteras, aeropuertos y en el interior para realizar las siguientes funciones:

1. Recaudar los derechos arancelarios y los demás que se hallen a su cargo.
2. Fiscalizar la entrada y salida de las mercancías en los dominios españoles.
3. Hacer cumplir las leyes que a este ramo se refieran.

Las aduanas se clasifican en marítimas y terrestres, atendiendo a su ubicación; tanto unas como otras pueden ser de distintas clases según su grado de habilitación, el cual se determina por las atribuciones que cada aduana tiene para autorizar operaciones de importación, exportación, tránsito, transbordo y cabotaje.

Para establecer o suprimir una aduana o para habilitar un punto de costa, así como para variar el grado de su habilitación, la Dirección General de Aduanas e Impuestos Especiales formará un expediente, en el que después de recibir los dictámenes correspondientes propondrá al Ministerio de Economía y Hacienda la resolución que considere procedente.

Desde la fecha de adhesión de España a las Comunidades Europeas se han simplificado trámites administrativos en los intercambios intracomunitarios. Este espacio sin frontera supone la desaparición de los controles internos de las mercancías, lo cual no conlleva consigo, como a primera vista podría suponer, la desaparición de la función aduanera, sino por el contrario la transformación substancial de la misma y esto

es en cuanto se refiere al resto de la Comunidad Económica Europea<sup>135</sup>, pues con los terceros países las aduanas seguirán realizando las mismas funciones.

En cuanto al control interno por razones de seguridad interior en la Comunidad, seguirán realizándose controles en aquellos casos de sospecha de tráfico de drogas, de armas o de objetos culturales. Fuera de estos casos excepcionales y con base al principio de confianza y cooperación existente entre los funcionarios de aduanas de los Estados miembros, no será posible revisar los actos realizados por otro país.

La organización de los servicios de aduanas en España se dividen en:

**a) Servicios Centrales.** La Ley de 31/1990 de 27 de diciembre crea la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT), integrada a la Administración Pública Central y adscrita al Ministerio de Economía y Hacienda a través de la Secretaría de Estado de Hacienda.

La AEAT es la organización administrativa responsable, en nombre y por cuenta del Estado, de la aplicación efectiva del sistema tributario estatal y de la aduanera y de aquellos recursos de otras administraciones y entes públicos nacionales o de las comunidades europeas, cuya gestión se le encomiende por ley o por convenio.

Corresponde a la AEAT desarrollar las actuaciones administrativas necesarias para que el sistema tributario estatal y el aduanero se apliquen con generalidad y eficacia a todos los obligados tributarios, mediante los procedimientos de gestión, inspección y recaudación tanto formal como material que permitan llevar a cabo dicha función con unos costes mínimos. En cuanto a la inspección de los servicios de aduanas e impuestos especiales, la AEAT dispondrá de un servicio de auditoría interna propio, el cual estará

---

<sup>135</sup> Es importante aclarar que algunos de los documentos consultados aún hacen mención de la "Comunidad Económica Europea" o "Comunidad Europea", aunque sabemos que actualmente recibe el nombre de Unión Europea. *N. del A.*

integrado por varias subdirecciones generales, entre ellas la inspección de los citados servicios.

**b) Administración Periférica.** Las competencias de las administraciones de aduanas e impuestos especiales serán asumidas por la administración periférica de la AEAT, aunque continuando con la misma estructura, ámbito territorial y funciones.

La organización de las aduanas a nivel periférico es la siguiente:

*Dependencias Regionales de Aduanas de Impuestos Especiales* que se constituyen en las delegaciones especiales de la AEAT y dependen del director general de la AEAT y del delegado especial de la AEAT.

*Administraciones Principales de Aduanas e Impuestos Especiales* dependientes de las anteriores dependencias regionales y de las delegaciones de la AEAT.

*Administraciones de Aduanas e Impuestos Especiales* dependientes de las administraciones principales.

*Sección de Aduanas e Impuestos Especiales* que existen en aquellas delegaciones de la AEAT donde no hay aduana y dependen directamente de los delegados de la AEAT.

*Administraciones Principales de Puertos Francos* (Santa Cruz de Tenerife y Las Palmas de Gran Canaria) dependientes de la delegación de la agencia respectiva.

*Administraciones de Puertos Francos* dependientes de las administraciones provinciales anteriores.

*Intervenciones de los territorios francos de Ceuta y Melilla* dependientes de la delegación de la agencia correspondiente.<sup>136</sup>

Con el ingreso de alguno de los candidatos a pertenecer a la Unión Europea, la estructura aduanera comunitaria cambiará de forma sensible, otorgando derechos, asignando funciones específicas y confiriendo obligaciones al nuevo Estado miembro.

---

<sup>136</sup> Cfr. Almajano Garcés, Luis y José Javier Almajano Pablos, *Derecho aduanero*, Ed. Ediciones Internacionales Universitarias, España 1992, pp. 10-13.

## **2.5. FUNCIONES DE LAS ADUANAS EN LA UNIÓN EUROPEA**

Dentro de las funciones que las aduanas desempeñan en la Comunidad Europea, podemos mencionar las siguientes:

1. Fomentar el comercio mundial.
2. Promover el comercio justo.
3. Hacer más atractiva la UE como emplazamiento para la industria y el comercio y contribuir a la creación de nuevos puestos de trabajo.
4. Promover el desarrollo en otras zonas.
5. Prestar asistencia a los candidatos a la adhesión con vistas a sus futuras funciones.
6. Garantizar la protección de los ciudadanos y las empresas de la Comunidad en todos los sectores relacionados con las importaciones o las exportaciones de manera sencilla, clara y uniforme, y lo más eficiente posible.
7. Crear un “perímetro” alrededor del mercado común que rinda un máximo de beneficios para todos.
8. Facilitar un sistema práctico de recaudación de tributos, derechos aduaneros, IVA e impuestos especiales.
9. Recopilar estadísticas esenciales sobre el comercio.<sup>137</sup>

Además, las administraciones aduaneras de los Estados miembros son las que efectúan la vigilancia para controlar la evolución de su comercio, y pueden aplicar las medidas de “restricción cuantitativa” a los productos originarios de países con “precios reducidos” en los que el coste de producción sea inusitadamente bajo, limitando las cantidades de los mismos que se permiten entrar en la Comunidad.

De la misma forma, los propietarios de derechos de propiedad intelectual pueden pedir a las aduanas que intervengan cuando tengan bajo su control mercancías sospechosas de ser falsificaciones o mercancías piratas. Las mercancías pueden ser retenidas por un periodo de tiempo limitado, mientras los propietarios del derecho de

---

<sup>137</sup> Cfr. Comisión Europea, *op. cit.*, p. 4.

propiedad intelectual o de la marca pueden recurrir a los tribunales nacionales en virtud de la legislación pertinente para obtener una reparación.

El sistema aduanero de la Unión Europea contribuye a la aplicación de las políticas agrícola y de pesca comunes así como a su desarrollo y modernización. Las administraciones aduaneras de la Unión Europea controlan la importación de esos productos y recaudan los derechos correspondientes; también calculan y pagan las “devoluciones” previstas para las exportaciones a terceros países.<sup>138</sup>

Las aduanas actúan también como mecanismo de ejecución de las políticas exteriores y de seguridad comunes, por ejemplo, cuando medidas tales como sanciones y embargos deben ser aplicados. Estas medidas se utilizan cada vez más para ejercer presión en países que actúan de manera inaceptable para la comunidad global.

El papel de las aduanas es primordial cuando se trata de aplicar las sanciones económicas en relación con las importaciones, y también respecto de las exportaciones hacia países sometidos a sanción.

De igual forma, las aduanas contribuyen a la protección del patrimonio cultural, evitando la salida de bienes culturales protegidos y ocupándose de devolverlos a los Estados miembros a los que pertenecen.

Por último, las aduanas constituyen una base indispensable para la adopción de medidas económicas, tanto en el plano general nacional como en el particular para las industrias.

---

<sup>138</sup> El nivel de los derechos aduaneros y las devoluciones se fijan por medio de las organizaciones comunes de mercado, cuya función es garantizar la estabilidad de los mercados y el suministro de alimentos al consumidor a precios razonables, además de un nivel de vida decente para los agricultores y los pescadores. *Ibidem*, p.20.

## 2.6. **DESPACHO ADUANERO**

Cuando una mercancía se introduce en territorio aduanero surgen, inmediatamente, un conjunto de obligaciones formales que hay que distinguir claramente de las que se producen en un momento posterior, cuando se decide el destino que recibirán las mismas.

La necesidad de que estas obligaciones iniciales se apliquen en forma uniforme en todo el territorio comunitario se deja sentir tempranamente, ligada al correcto establecimiento de la Unión Aduanera. Las normativas de los Estados miembros relativas a la presentación en aduana de las mercancías que llegan a sus territorios aduaneros tiene una incidencia directa en el establecimiento y funcionamiento del mercado común, y presentan ciertas disparidades que, de subsistir tras la consecución de la Unión Aduanera, podrían provocar desviaciones de tráfico y de ingresos aduaneros.

El cruce de frontera de una mercancía, que determina su sujeción a vigilancia aduanera, hace nacer dos obligaciones iniciales para el responsable de las mismas:

1. Su traslado sin demora, bien a la aduana o a cualquier otro lugar designado o autorizado por las autoridades aduaneras, bien a una zona franca.

2. Realizado este traslado, las mercancías deberán ser “presentadas en la aduana” o lugar autorizado, y ser objeto de una “declaración sumaria”.<sup>139</sup>

Desde su presentación, las mercancías tendrán el estatuto de “mercancías en depósito temporal”, que implicará:

- que sólo podrán permanecer en lugares autorizados por las autoridades aduaneras, y en las condiciones por ellas fijadas;
- la posibilidad que la autoridad aduanera exija la constitución de una garantía;

---

<sup>139</sup> Por “presentación en aduana” debe entenderse la comunicación a las autoridades aduaneras de la presencia de las mercancías en estos lugares. La “declaración sumaria” es la que se realiza simultáneamente o, previa concesión de la autoridad aduanera, a más tardar el primer día laborable siguiente al de la presentación en aduana de las mercancías. *Cfr.* Galera Rodrigo, Susana, *op. cit.*, p. 254

- únicamente serán admisibles las manipulaciones sobre las mercancías destinadas a garantizar su conservación en el estado en que se encuentren, sin modificar su presentación o sus características técnicas. Esta situación se mantendrá hasta que se le dé a la mercancía un destino aduanero, para lo que se establecen determinados plazos a contar desde que se presenta la declaración sumaria.<sup>140</sup>

Los posibles destinos aduaneros a los que se puede someter una mercancía vienen relacionados en el artículo 4.15 y 16 del Código Aduanero:

a) Su inclusión en un “Régimen Aduanero”, que formalmente se expresará mediante la presentación de la declaración en aduana. Tienen la consideración de regímenes aduaneros los siguientes:

- Despacho a Libre Práctica,
- Tránsito,
- Depósito Aduanero,
- Perfeccionamiento Activo,
- Transformación bajo control aduanero,
- Importación Temporal,
- Perfeccionamiento Pasivo,
- Exportación.

b) Su introducción en una zona franca o en un depósito franco.

c) Su reexportación fuera del territorio aduanero de la Comunidad.

d) Su destrucción.

e) Su abandono en beneficio del erario.<sup>141</sup>

De esta manera, la mercancía queda pendiente de aplicación de medidas de intervención en tanto no determine la pertinencia de esta aplicación. Tal extremo se

---

<sup>140</sup> Por “destino aduanero” debe entenderse aquél que se da a la mercancía, con base a la declaración prescrita y en la forma y modo consentido por la Ley, como consecuencia de su paso por la línea aduanera. *Ibidem*, p. 255.

<sup>141</sup> *Cfr.* Galera Rodrigo, Susana, *op. cit.*, p. 256.

concreta en la denominada “Declaración en Aduana”, definida como el acto por el que una persona manifiesta, según las formas y procedimientos establecidos, la voluntad de asignar a una mercancía un Régimen Aduanero determinado. La asignación de un concreto régimen aduanero determinará las modalidades e intensidad de aplicación de las medidas de intervención, en virtud de las características propias de cada régimen.

El Código Aduanero distingue tres formas de realizar las declaraciones en aduana: por escrito, mediante procedimientos informáticos y verbalmente, o por otro sistema igualmente informal.

Las declaraciones por escrito admiten dos procedimientos: el normal y el simplificado.

En el **Procedimiento Normal**, las declaraciones deberán cumplimentarse en el modelo oficial a tal fin previsto. Tal modelo es el denominado Documento Único Administrativo (DUA), al que deberán adjuntarse todos los documentos cuya presentación sea necesaria para la aplicación del régimen aduanero para el cual se declara la mercancía.<sup>142</sup>

Reunidos los requisitos anteriores, y presentadas las mercancías en la aduana, las declaraciones serán inmediatamente admitidas. Esta fecha de admisión será la relevante a los efectos de la aplicación de todas las disposiciones que regulan el régimen aduanero para el que las mercancías se declaran, salvo disposición en contrario.

Respecto de las declaraciones admitidas, se podrá proceder a su comprobación, en un doble sentido:

1. Control documental, referida a la declaración y documentos adjuntos.

---

<sup>142</sup> Cfr. Artículo 205 del *Código Aduanero Comunitario*.

2. Examen de las mercancías y extracción de muestras para su análisis y control.<sup>143</sup>

Los resultados de esta comprobación o, en su defecto, los datos consignados en la declaración servirán de base para la aplicación de las disposiciones que regulen el régimen aduanero de que se trate.

Por otra parte, y en la modalidad de las declaraciones por escrito, el procedimiento anterior admite varias simplificaciones:

- Procedimiento de Declaración Incompleta, que permite a la autoridad aduanera, en determinados supuestos, admitir una declaración en documento único en la que no figuran todas las indicaciones requeridas o a la que no se acompañan todos los documentos necesarios para el régimen aduanero de que se trata.

- Procedimiento de Declaración Simplificada, que puede formalizarse en un documento administrativo o comercial que incluya la solicitud de inclusión en el régimen aduanero de que se trate, estando sujeta a la presentación ulterior de una declaración complementaria.

- Procedimiento de Domiciliación, que permite la inclusión de las mercancías en el régimen aduanero de que se trate en los locales del interesado o en otros lugares designados o autorizados por las autoridades aduaneras.<sup>144</sup>

También se admite la posibilidad de realizar la declaración, total o parcialmente, mediante procedimientos informáticos, según las modalidades establecidas y autorizadas por la autoridad aduanera.

Reunidas las condiciones de inclusión de las mercancías en el régimen de que se trate, y comprobados, o admitidos sin comprobación los datos de la declaración a las

---

<sup>143</sup> El Código Aduanero Comunitario, en el primer párrafo del artículo 239 establece que: ...el examen de las mercancías se efectuará en el lugar designado para este fin y durante las horas previstas para tal efecto. Cfr. *Código Aduanero Comunitario*.

<sup>144</sup> Cfr. Galera Rodrigo, Susana, *op. cit.*, pp. 258-259.

autoridades aduaneras, concederán el levante de las mercancías, en virtud del cual queda autorizada la disposición de las mismas a los fines previstos.

Con posterioridad al levante<sup>145</sup> y durante un período de tres años, procederá la revisión de la declaración en su doble modalidad: control documental y examen de las mercancías cuando ello sea posible.

Este control *a posteriori* de las declaraciones, en lo que hace al control documental, se extiende no sólo a las declaraciones y documentos aportados en su momento, sino también a las operaciones comerciales posteriores relacionadas con aquélla, y respecto no sólo al declarante sino también a cualquier persona relacionada con dichas operaciones.

Presentada la declaración, y comprobados o admitidos sin comprobación los datos de la misma, las autoridades aduaneras concederán el levante de las mercancías.

La concesión del levante está condicionada a que se satisfagan previamente las obligaciones que recaen sobre el tráfico concreto de mercancías, esto es:

- Si la mercancía es objeto de alguna medida de restricción o vigilancia, se deberán presentar los documentos administrativos previstos en las normas de restricción para que el levante pueda ser concedido;

- Si el tráfico de la mercancía en cuestión es objeto de gravamen, el importe de la deuda aduanera deberá haber sido pagado o garantizado, garantía que deberá materializarse mediante los medios previstos en el Código Aduanero;

- Si el régimen aduanero al que se sujeta la mercancía prevé la constitución de una garantía entre los presupuestos de inclusión en el régimen, dicha garantía será previa al levante.<sup>146</sup>

---

<sup>145</sup> Se entiende por "levante" la puesta a disposición por parte de las autoridades aduaneras de una mercancía a los fines previstos por el régimen aduanero a que esté sometida. *Ibidem*, p. 260.

<sup>146</sup> *Cfr.* Galera Rodrigo, Susana, *op. cit.*, p. 261.

Las condiciones en las que debe prestarse la garantía están establecidas de forma detallada o remitidas a una futura regulación comunitaria, con base a la titularidad comunitaria de los importes garantizados.

De las disposiciones del Código se extraen las siguientes reglas:

1. Las garantías se exigirán por la autoridad aduanera cuando la norma aduanera así lo prevea, de forma obligatoria o facultativa.
2. Se fijarán por el importe exacto de la deuda o, en su defecto, por el importe más elevado si no puede fijarse con exactitud.
3. Los medios de constitución serán el depósito en efectivo o la fianza, donde el fiador se obliga solidariamente.<sup>147</sup>

Otras formas distintas pueden preverse en la normativa aduanera comunitaria:

- Pueden exigirse garantías complementarias o sustitución de las ya existentes si así lo considera oportuno la autoridad aduanera.
- La garantía se liberará cuando la deuda para la que se prestó se extinga o ya no pueda originarse. A la extinción parcial de la deuda le sigue la liberación parcial de la garantía.<sup>148</sup>

Satisfechas estas condiciones podrá concederse el levante, si bien el Código incluye una precisión esencial: el levante se concederá de una sola vez para la totalidad de las mercancías que sean objeto de la misma declaración. Esta exigencia de levante único encuentra su última ratio en los efectos jurídicos del levante y en la titularidad de los recursos aduaneros:

- A partir del levante, se abre un plazo muy corto para la contracción de los derechos que procedan;
- A partir de esta contracción, se abre un segundo plazo en el que dichos derechos deberán ser incluidos en la contabilidad como ingresos comunitarios: se violaría esta

<sup>147</sup> Cfr. Artículo 359 del *Código Aduanero Comunitario*.

<sup>148</sup> Cfr. Artículo 359 párrafo 5 del *Código Aduanero Comunitario*.

obligación si no se efectúa, hasta el momento del último levante, la contabilización del conjunto de las cantidades a cobrar por el conjunto de los levantes concedidos.<sup>149</sup>

La no concesión del levante procederá, según el artículo 75 del Código, en los siguientes supuestos:

- Por motivos imputables al declarante, no se ha podido realizar, en todo o en parte, el examen de la mercancía en los plazos previstos;
- No haberse entregado los documentos a cuya presentación se subordina la inclusión de la mercancía en el régimen aduanero declarado;
- No haber sido pagados ni garantizados los derechos de importación o de exportación en los plazos establecidos;
- Por existir medidas de prohibición o de restricción.<sup>150</sup>

En lo que se refiere al despacho aduanero en el régimen de exportación, “existen pequeñas diferencias con respecto al régimen de importación. Tradicionalmente se entiende por exportación la salida de un Estado, a través de su línea aduanera, de las mercancías nacionales y nacionalizadas; como consecuencia de tal movimiento, las mercancías nacionales devienen extranjeras a todos los efectos.”<sup>151</sup>

En el régimen aduanero de exportación el control aduanero se inicia con la presentación de la declaración, quedando las mercancías, hasta ese momento, en libertad de circulación, en contraposición al régimen de importación, en el que el control aduanero es anterior a la presentación de la declaración.

---

<sup>149</sup> Cfr. Galera Rodrigo, Susana, *op. cit.*, p.262.

<sup>150</sup> Cfr. Artículo 75 del *Código Aduanero Comunitario*.

<sup>151</sup> Hay que entender esta definición adaptada a la dimensión transnacional del territorio aduanero comunitario. El artículo 161 del Código dispone que el régimen de exportación permite la salida de una mercancía comunitaria fuera del territorio aduanero de la Comunidad, implicando la aplicación de los trámites previstos para dicha salida, incluidas las medidas de política comercial y, si ha lugar, de los derechos de exportación. Cfr. Galera Rodrigo, Susana, *op. cit.*, p. 270.

La secuencia de las actuaciones aduaneras obedece a la misma lógica que en el caso de la importación: obligaciones formales y aplicación de medidas de intervención fiscales y extrafiscales.

En el Reglamento de aplicación se arbitran los procedimientos de despacho de exportación, ajustados a las previsiones de carácter general que, con respecto al procedimiento de despacho, incluye el Código Aduanero.

El Procedimiento Normal prevé la formalización de la declaración de exportación en el documento administrativo único ante la denominada Aduana de Exportación, que concederá el levante si tal formalización es correcta. Este documento, debidamente sellado, deberá ser presentado en la denominada Aduana de Salida, en caso de no ser coincidente el punto de salida de la mercancía con el de presentación de la declaración. Al abandonar el territorio comunitario, las mercancías deberán presentar el mismo estado en el que se encontraban en el momento de la admisión de la declaración.

Junto al Procedimiento Normal se prevén mecanismos Simplificados, a saber:

a) **Declaraciones incompletas:** admisión de declaraciones en las que no se consignan todos los datos que deben figurar en el DUA, sin perjuicio de los que necesariamente siempre deberán consignarse. En el plazo señalado deberá aportarse la documentación no presentada: asimismo, podrá exigirse la presentación de declaraciones complementarias o sustitutorias.<sup>152</sup>

b) **Declaraciones simplificadas:** previa autorización administrativa se puede habilitar a un declarante determinado para que sus exportaciones se formalicen mediante la presentación de declaraciones complementarias, con la obligación, salvo dispensa, de presentar las oportunas declaraciones complementarias.<sup>153</sup>

<sup>152</sup> Cfr. Artículo 254 del *Código Aduanero Comunitario*.

<sup>153</sup> Cfr. Artículo 260 del *Código Aduanero Comunitario*.

c) **Procedimiento de domiciliación:** requiere, como el anterior, una autorización administrativa previa. Consiste en efectuar las formalidades de exportación en los propios locales del declarante. Se trata del denominado “Despacho en Factoría”, y supone, además de la autorización previa, una serie de obligaciones:

- Comunicar la salida de las mercancías a las autoridades aduaneras a fin de obtener el levante; satisfecha esta obligación de comunicación, si la autoridad aduanera no se apersona en las instalaciones del exportador autorizado, la comunicación con el transcurso del plazo presenta los efectos jurídicos del levante;

- Inscripción de las mercancías en sus documentos contables, registrando la fecha y las indicaciones necesarias para la identificación de las mercancías. Cuando se dispense al exportador de la obligación de comunicar la llegada de las mercancías, esta inscripción presentará los efectos jurídicos del levante;

- Mantener a disposición de las autoridades aduaneras todos los documentos a cuya presentación esté supeditada, en su caso, la exportación. La salida efectiva deberá cumplimentarse en el DUA previamente autenticado en los términos previstos en la autorización, en el que deberá consignarse la referencia a la inscripción realizada.<sup>154</sup>

d) **Simplificaciones accesorias:** referidas a los documentos sustitutivos, en su caso, del DUA que, en todo caso, deberán contener las indicaciones necesarias para la identificación de las mercancías, la mención del régimen simplificado y la solicitud de exportación. Tales simplificaciones se establecerán:

- Por disposición de un Estado miembro, cuando la operación se efectúe en su totalidad en su territorio;

- Por acuerdo entre las Administraciones de los Estados miembros, cuando una misma operación de exportación se realice en el territorio de los Estados miembros implicados.<sup>155</sup>

---

<sup>154</sup> Cfr. Artículo 263 del *Código Aduanero Comunitario*.

<sup>155</sup> Cfr. Galera Rodrigo, Susana, *op. cit.*, pp.272-273.

Las anteriores formalidades de despacho de exportación serán aplicables asimismo a mercancías no comunitarias que durante su estancia en el territorio aduanero estuvieran incluidas en un régimen aduanero económico, según prevé el artículo 182 del Código.<sup>156</sup>

### **2.6.1. Sujetos que actúan en el despacho aduanero comunitario**

Los funcionarios de las aduanas, que controlan la correcta aplicación de las disposiciones en materia aduanera, son los guardianes de la política exterior de la Comunidad.

Dentro de toda la variedad de actividades y trámites que se realizan diariamente en las aduanas de la Comunidad, podemos distinguir, de manera general, a los tres sujetos fundamentales que intervienen en el despacho de las mercancías. A continuación describiremos la intervención de cada uno de ellos en este menester aduanero denominado despacho de mercancías.

**El declarante.** Puede ser el importador o exportador que rinde su declaración escrita, verbal o de cualquier otra forma establecida por la legislación comunitaria en los recintos aduaneros.

En su carácter de importador, el declarante es la persona física que presenta una declaración aduanera incluyendo la mercancía en el régimen aduanero correspondiente a sus intereses mercantiles y fiscales, domiciliada fiscalmente en el territorio aduanero comunitario. El importador puede hacerse representar ante las autoridades aduaneras para la tramitación de la documentación y de las formalidades previstas en la normativa aduanera comunitaria.<sup>157</sup> En su carácter de exportador, el declarante es la persona física o jurídica, censada en la Agencia Tributaria, puede realizar directamente las exportaciones de sus mercancías, pero puede utilizar los servicios del Agente de Aduanas.

---

<sup>156</sup> Cfr. Artículo 182 del *Código Aduanero Comunitario*.

<sup>157</sup> Cfr. Cabello Pérez, Miguel, *op. cit.*, p. 175.

**El representante.** El Código Aduanero Comunitario permite que en cada Estado miembro se regule la representación con normas nacionales y se defina la figura del “representante”. En España, Portugal, Italia y Grecia las únicas personas que pueden representar a los importadores en las aduanas son los agentes de aduanas. En los demás Estados miembros no existe esta figura, funcionando la del “transitario”, que es un comerciante (persona física o jurídica) que no necesita la autorización de la Administración para ejercer la actividad de gestionar las operaciones aduaneras de importación, tránsito o exportación.

**El agente de aduanas.** Es una persona física que ha obtenido un título oficial superando un concurso establecido por el Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales. El agente de aduana actúa con la modalidad de representación indirecta. Para que el agente de aduanas pueda gestionar la tramitación de la declaración de aduanas, el importador tendrá que entregar la documentación mercantil requerida por la legislación aduanera comunitaria. El agente de aduanas actúa ante la aduana como representante indirecto del exportador, gestionando la documentación aduanera correspondiente.<sup>158</sup>

## **2.7. MERCANCÍAS**

Tanto en la Comunidad Europea como en México, no existe una definición clara y concisa de lo que es una mercancía, por lo que, para efectos de este punto, nos remitiremos al concepto en cuestión que ha quedado plasmado en el numeral 2 del Capítulo I de este trabajo, dicha acepción, aunque somera, es la que expresa con mayor precisión el término aludido.

*Ricardo Xavier Basaldúa afirma que la palabra mercadería designa cualquier objeto susceptible de ser desplazado de un territorio a otro. Es decir, todo objeto susceptible de ser importado o exportado.*

---

<sup>158</sup> *Ibidem*, pp. 177-196.

### 2.7.1. Nomenclatura combinada

La adopción de criterios uniformes de denominación y designación de mercancías es un hecho que aparece asociado a las necesidades del tráfico de bienes desde el momento en que el mismo adquiere una dimensión transnacional.

La necesidad de una denominación uniforme de las mercancías objeto de tráfico internacional se relaciona directamente con la precisión de las medidas de intervención aplicadas, así como la confrontación certera de los niveles de protección al comercio existentes en distintos países.

La designación de mercancías es relevante para conocer el nivel de protección deparado a determinados productos a efectos de su comparación con los niveles de protección de otros países; para la elaboración de balanzas comerciales y estadísticas de comercio, en general; para la simplificación de formalidades administrativas, entre otros supuestos.

De la denominada “clasificación arancelaria” de una determinada mercancía va a depender la exigencia del cumplimiento de un determinado requisito administrativo o la satisfacción de una precisa deuda aduanera, o la concesión de un beneficio arancelario, etc.

En la actualidad, el sistema comunitario de designación y codificación de mercancías está basado en una Nomenclatura que sirve a las necesidades no sólo arancelarias, sino a aquellas que se deriven de cualquier otra medida de intervención en el comercio exterior; y ello sin perjuicio de que la misma pueda ser utilizada como base para la aplicación de normas nacionales de carácter meramente interno, cuando algún Estado miembro así lo disponga.<sup>159</sup>

---

<sup>159</sup> Cfr. Galera Rodrigo, Susana, *op. cit.*, pp. 235-236.

En primer lugar, la implantación de la denominada Nomenclatura Combinada (NC), que con el propósito de satisfacer al mismo tiempo las exigencias del Arancel Aduanero Común y de las estadísticas del Comercio Exterior, comprende:

- a) La Nomenclatura del Sistema Armonizado.<sup>160</sup>
- b) Las Subdivisiones que la Comunidad introduce en el Sistema Armonizado, a las que denomina Subpartidas NC cuando se especifiquen los tipos de derechos que les corresponden.
- c) Disposiciones preliminares, notas complementarias de Sección o de Capítulos y Notas a pie de página que se refieren a las Subpartidas NC.

La Nomenclatura combinada se implanta en virtud de la aprobación del Reglamento 2658/1987 del Consejo, relativo a la nomenclatura arancelaria y estadística y al Arancel Aduanero Común: figura en el Anexo I de dicho Reglamento, donde se incluye asimismo la tarifa arancelaria comunitaria, y las unidades suplementarias estadísticas y otros elementos necesarios. De esta forma, el Arancel Comunitario queda perfectamente estructurado en sus dos elementos constitutivos: Nomenclatura (basada en el sistema Armonizado) y Tarifa.

En el mismo reglamento, se prevé la extensión de la aplicación de la Nomenclatura Combinada a otras medidas comunitarias, no arancelarias, de intervención, cuya exigibilidad se actualiza con el paso fronterizo de mercancías. Y ello mediante la elaboración del denominado **Arancel Integrado de las Comunidades** (TARIC). Este texto, basado en la Nomenclatura Combinada es un compendio de las medidas comunitarias de intervención en el Comercio Exterior, en tanto incluye:

---

<sup>160</sup> Por parte de la Comunidad Europea, el Consejo adoptó el 7 de abril de 1978 una Decisión por la que se aprobaba en nombre de la Comunidad el Convenio Internacional del Sistema Armonizado y su Protocolo. Este Sistema está compuesto por un conjunto de partidas y subpartidas, está provisto de reglas interpretativas y de notas de sección y de capítulo que permite la clasificación sistemática y uniforme de las mercancías. El Sistema Armonizado queda implantado como instrumento de codificación a los efectos no sólo de la aplicación de los correspondientes gravámenes en frontera, sino también en lo referente a las demás medidas de intervención no arancelarias previstas en las normas comunitarias. *Ibidem*, pp. 238-239.

1. Subdivisiones complementarias, denominadas Subpartidas TARIC, necesarias para la denominación de mercancías que sean objeto de medidas comunitarias de Política Arancelaria o Comercial.
2. Tipos de Derechos Arancelarios y demás gravámenes comunitarios.
3. Los números de código que identifican las subpartidas TARIC.
4. Cualquier elemento informativo necesario para la aplicación o gestión de las medidas comunitarias pertinentes.<sup>161</sup>

El TARIC formalmente es un documento editado por la Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, no revistiendo la forma de ninguno de los actos, obligatorio o no, previstos en derecho comunitario. Resultando que el mismo está compuesto por las normas comunitarias de intervención en el comercio exterior que han sido objeto de publicación en el Diario Oficial de las Comunidades durante el periodo considerado y presentando, por lo tanto, un carácter compilador.<sup>162</sup>

La importancia del sistema de designación de mercancías puede deducirse del porcentaje que tales cuestiones representan con respecto al total de los litigios aduaneros. Y ello porque la precisa clasificación determinará la procedencia de la aplicación de medidas interventoras que, en definitiva, suponen una restricción a la libertad del comercio.

Además de la norma que incorpora una nomenclatura uniforme, es preciso arbitrar medios y criterios igualmente uniformes de interpretación de las mismas. El criterio decisivo para la clasificación de una mercancía son sus características y propiedades objetivas, definidas por el texto de las partidas del Arancel y notas de sección o de capítulos, y sólo cuando estos textos sean insuficientes para determinar con certeza la

---

<sup>161</sup> Cfr. Galera Rodrigo, Susana., *op. cit.*, pp. 240-241.

<sup>162</sup> En consecuencia, "no podrá apoyarse una reclamación aduciendo como soporte legal una disposición del TARIC más que en la medida en que ésta sea transcripción fiel de la norma originaria; inversamente, sólo se podrá eludir una disposición TARIC si la misma no se ajusta exactamente a la norma que transcribe". Galera Rodrigo, Susana, *op. cit.*, p. 241.

partida en que deba clasificarse una mercancía, la clasificación se hará aplicando las demás reglas interpretativas.

Hay que indicar que la Comisión es competente para adoptar reglamentos que contengan normas de clasificación de determinadas mercancías en partidas arancelarias concretas. En virtud de esta competencia, la Comisión ha adoptado 161 reglamentos relativos a la clasificación de determinadas mercancías en concretas partidas o subpartidas arancelarias.<sup>163</sup>

Queda señalar un último aspecto del sistema de designación y codificación de mercancías, y la exigencia de uniformidad de interpretación en todo el territorio comunitario, con independencia de la naturaleza y origen del texto que, basado en este sistema, cree obligaciones diversas.

Dicho sistema de codificación puede, a juicio de un Estado miembro, ser utilizado como referente y presupuesto de aplicación de una norma nacional. Aun en este caso se impone una interpretación uniforme, en última instancia garantizada por el Tribunal de Justicia.<sup>164</sup>

Resumiendo lo anterior, la nomenclatura combinada está basada en un instrumento de clasificación internacional, el sistema armonizado, gestionado por la **Organización Mundial de Aduanas (OMA)**. El listado sistemático de los productos tiene una multiplicidad de fines y lo aplican en su comercio la mayoría de las naciones; sirve de base para las negociaciones comerciales internacionales y para la resolución de controversias de carácter arancelario, así como para el establecimiento de estadísticas comerciales.

---

<sup>163</sup> *Ibidem*, p. 242.

<sup>164</sup> Es competencia del Tribunal la interpretación de la Nomenclatura del Arancel, en tanto es su competencia la interpretación del derecho comunitario aplicado por las normas nacionales, incluso si éstas exceden el ámbito de aplicación definido por la norma comunitaria. *Cfr.* Galera Rodrigo, Susana, *op. cit.*, pp. 245-246.

Al importar o exportar las mercancías, hay que declarar la subpartida de la nomenclatura que les corresponde, lo que determina el tipo de derecho arancelario que se les debe aplicar y su tratamiento para efectos estadísticos.

Este instrumento es de crucial importancia cuando se necesita una descripción y una clasificación exacta de las mercancías para utilizarlas en la legislación comercial. Se utiliza, por ejemplo, para identificar las mercancías a las que se aplican medidas no arancelarias, los contingentes de importación, el control, la prevención de la importación de determinadas mercancías, y también se utiliza para formular y aplicar las normas de origen, ya que éstas se basan en gran medida en el hecho de que el producto final pertenece a una partida arancelaria diferente de la de los productos importados utilizados para su fabricación.<sup>165</sup>

### 2.7.2. Determinación del origen de las mercancías

La precisa determinación del origen de las mercancías es una operación con relevancia para la aplicación de las normas de intervención, fiscales y extrafiscales: al igual que la clasificación y denominación, la determinación del origen precede a dicha aplicación.

Los criterios que se utilizan para determinar el origen de las mercancías son once:

1. **Mercancías enteramente obtenidas en un solo Estado.** En la CE el artículo 23 del Código Aduanero Comunitario considera mercancías enteramente obtenidas en un país:

a) Los productos minerales extraídos en dicho país; b) los productos vegetales recolectados en él; c) los animales vivos, nacidos y criados en él; d) los productos procedentes de animales vivos criados en él; e) los productos de la caza y de la pesca practicadas en él; f) los productos de pesca marítima, y demás productos extraídos del mar fuera de las aguas territoriales de un país por barcos matriculados y registrados en

---

<sup>165</sup> Cfr. Comisión Europea, *Política aduanera de la Unión Europea.*, p. 11.

dicho país y que enarboles su pabellón; g) las mercancías obtenidas a bordo de buques factoría a partir de los productos contemplados, siempre que dichos buques estén matriculados en el país y enarboles su pabellón; h) los productos extraídos del suelo o subsuelo marino situado fuera de las aguas territoriales, siempre que dicho país ejerza derechos exclusivos de explotación sobre dicho suelo o subsuelo; i) los desperdicios y residuos resultantes de operaciones de fabricación y los artículos en desuso, siempre que hayan sido recogidos en dicho país y sólo puedan servir para la recuperación de materias primas; j) las que se obtengan en dicho país exclusivamente a partir de las mercancías contempladas o de sus derivados, cualquiera que sea la fase en que se encuentren.

**2. Transformación o elaboración sustancial.** Este criterio puede ser considerado como el básico utilizado para la determinación del origen de mercancías en cuya producción han intervenido dos o más Estados, es decir, en los casos en que las materias no son obtenidas a partir de bienes originarios del Estado donde se transforman, sino que parten de materias primas, de semi-productos o de artículos terminados, total o parcialmente importados. En la CE este criterio ha sido reservado para las reglas de origen no preferenciales.<sup>166</sup>

**3. Listas de operaciones o transformaciones específicas.** A menudo el origen de una mercancía se establece en base a determinadas transformaciones u operaciones específicas para cada producto. Puede tratarse de una única operación, o bien de varias. En caso de que las operaciones hayan sido llevadas en un determinado Estado, el bien se considera originario del mismo. Este criterio ha sido calificado también como criterio técnico, ya que se centra en la descripción de carácter técnico que las operaciones o

---

<sup>166</sup> El concepto de regla de origen no preferencial se define por oposición a las reglas de origen preferenciales. Las reglas de origen preferenciales son aquellas que se aplican en el contexto de relaciones comerciales especiales entre dos o más Estados. Las reglas de origen no preferencial serán relevantes a los efectos de la aplicación del arancel y las medidas de política comercial no arancelarias, excluyéndose de este ámbito las preferencias. El trato preferencial puede estar basado en acuerdos de libre comercio, o de otro tipo, que atribuyan un trato preferencial, o bien para tener carácter unilateral. Sin embargo, las reglas de origen no preferenciales resultan aplicables a contextos muy diversos y carecen de un carácter tan homogéneo como las reglas de origen preferenciales. *Cfr.* Navarro Varona, Edurne, *Las reglas de origen para las mercancías y servicios en la CE, EE. UU. y el GATT*, Ed. Civitas, Madrid, 1995, pp. 38 y 53.

transformaciones específicas a que se ve sometido cada producto, y que lo convierten en tal. Se trata de determinar las operaciones que confieren al producto sus características intrínsecas.

4. **Ensamblaje.** De forma simplista, podríamos definir al ensamblaje como la combinación de diferentes piezas o materiales que da lugar a un nuevo producto, distinto de sus componentes. Sin embargo, la diversa complejidad que esta operación puede revestir implica grandes dificultades a la hora de evaluar su utilidad en la determinación de origen, ya que, para que el ensamblaje confiera origen, debe ser “substantial”.

5. **Valor añadido.** Este criterio se basa en las variaciones producidas en el valor de una mercancía como consecuencia de las transformaciones sufridas por dicha mercancía en distintos Estados. Normalmente este criterio es utilizado de forma que para que un producto sea considerado originario en un Estado debe haberse incorporado un determinado valor al producto en dicho Estado. En algunos casos este criterio es utilizado en sentido negativo, es decir, se expresa en términos del valor añadido en los Estados que no confieren origen.

6. **Intelectual.** Este criterio determinaría la atribución del origen a aquel Estado en el cual un producto ha sido “inventado” o “creado” en un sentido abstracto. Semejante criterio resulta interesante si se tiene en cuenta que hoy en día puede resultar mucho más relevante o valioso el desarrollo de una idea, o de un método de fabricación, para su puesta en práctica o desarrollo efectivo.

7. **Transformación o elaboración suficiente.** En la CE las reglas de origen preferenciales se rigen por un criterio base que difiere del utilizado en las reglas de origen no preferenciales. Así, en lugar de referirse a la transformación o elaboración substancial, las reglas de origen preferenciales se basan en el criterio de la transformación suficiente. Con ello parece adoptarse una actitud menos exigente y estricta que la aplicable en el régimen no preferencial, dado que será más fácil que una

transformación sea “suficiente” y no que sea “substancial”<sup>167</sup>. Para hacer esta distinción, habrá que recurrir a criterios complementarios, el más utilizado en estos casos es el de posición tarifaria.

**8. Posición tarifaria.** Según este criterio una operación confiere origen si implica la clasificación del producto resultante bajo una posición del Sistema Armonizado diferente de la aplicable a los materiales utilizados en el proceso de fabricación.

**9. Acumulación.** El principio de acumulación no constituye en sentido estricto un criterio para la determinación del origen, ni implica un cambio en el origen de los materiales utilizados en la producción de una mercancía, sino que aparece como una condición que permite, en determinados casos, considerar los materiales utilizados en la producción como si tuvieran un determinado origen a la hora de determinar el origen del producto final. La acumulación entra en juego para la determinación del origen en los regímenes preferenciales, a efecto de establecer si un producto puede beneficiar de trato preferencial. Con tal fin, se permite que las contribuciones realizadas a la producción en los distintos Estados beneficiarios o concesionarios del trato preferencial se acumulen para determinar si se han satisfecho los requisitos necesarios para que se confiera trato preferencial.

**10. Transporte directo.** Los acuerdos preferenciales concluidos por la CE establecen este principio. A estos efectos, los territorios para los cuales se establecen posibilidades de acumulación permiten también que los productos sean transportados a través de otros países que se consideran como una única zona geográfica, sin que por ello se vea alterado el origen de los mismos.

---

<sup>167</sup> Por “transformación suficiente” debe entenderse aquella que determina un cambio de partida arancelaria, con las excepciones que expresamente se prevén. Una transformación se considera “substancial” sólo si el producto que resulta de ella presenta propiedades y composición específica propias que no poseía antes de esta transformación o elaboración. Galera Rodrigo, Susana, *op. cit.*, pp. 249-250.

11. **Comportamientos fraudulentos.** Dada la importancia de las reglas de origen, en algunos casos ha sido considerada necesaria la inclusión de disposiciones específicas que eviten el que la aplicación de ciertas reglas de origen sea eludida a través de comportamientos fraudulentos. En la CE el Código Aduanero recoge en su artículo 25 una disposición específica para evitar el fraude en materia de origen, en virtud de la cual una transformación o elaboración con respecto a la cual exista la certeza o sospecha fundada, sobre la base de hechos probados, de que su único objeto sea eludir las disposiciones aplicables a las mercancías de determinados países, en la Comunidad, no podrá en ningún caso conferir origen. El ámbito de aplicación de esta disposición queda restringido a los casos en los cuales el origen sea determinado en base al artículo 24.<sup>168</sup>

Así, un origen determinado, respecto de una mercancía concreta, supondrá la aplicación de<sup>169</sup>:

- Uno de los derechos arancelarios que figuran en el Arancel Aduanero Común.
- Un derecho preferencial en el marco de un contingente arancelario o de un límite máximo arancelario.
- La aplicación de un derecho adicional: antidumping o compensatorio.
- Un régimen liberalizado o restringido de comercio.
- Un régimen de restricción nacional al amparo del artículo 115 del Tratado.<sup>170</sup>

Con relación al “origen preferencial de las mercancías”, el artículo 27 del Código Aduanero establece que, a los efectos de la aplicación de las medidas preferenciales, las reglas de determinación de origen se establecerán:

- Respecto a las preferencias acordadas convencionalmente, en el marco de un acuerdo preferencial, en dicho acuerdo.

<sup>168</sup> Cfr. Navarro Varona, Edurne, *op. cit.*, pp. 79-125.

<sup>169</sup> Para que a una mercancía se le aplique alguno de los supuestos anteriores, y como consecuencia de los criterios de determinación de origen arriba mencionados, es necesaria la existencia de las llamadas reglas de origen. Las reglas de origen han sido definidas como normas, regulaciones y prácticas administrativas aplicadas con el fin de adscribir a un país de origen a productos que se hallan en el comercio internacional. Cfr. Navarro Varona, Edurne, *op. cit.*, p. 35

<sup>170</sup> Galera Rodrigo, Susana, *op. cit.*, p. 246.

- Respecto de las preferencias otorgadas autónomamente por la Comunidad, sin mediar negociación, por el Comité del Código Aduanero, siguiendo el procedimiento previsto.<sup>171</sup>

## **2.8. LIBRE CIRCULACIÓN DE MERCANCÍAS**

La noción de “Unión Aduanera” es básica, puesto que se establece en el artículo 9 del Tratado CE como sistema de integración económica regional en el que se funda la Comunidad, a la vez que se configura en la Estructura del Tratado como noción integrante del Título I referente a la libre circulación de mercancías. No obstante esta noción es ambigua y no debe confundirse con la de libre circulación de mercancías aunque ambas estén estrechamente relacionadas.

En efecto, tal como se describe en el párrafo 1º del referido artículo 9, la Unión Aduanera consiste en la supresión de los derechos de aduana y exacciones de efecto equivalente y en la adopción de un arancel aduanero común.

Esta concepción se inspira en el concepto jurídico internacional tradicional de Unión Aduanera: una agrupación de Estados que prevé la suspensión de las fronteras aduaneras entre sí y la constitución de un solo territorio aduanero que reserva la participación de cada uno de los Estados contratantes en la administración de ese territorio único.<sup>172</sup>

Diversos autores han sostenido que las nociones de Unión Aduanera y libre circulación de mercancías son coincidentes. Ello sólo puede admitirse con importantes matizaciones, teniendo en cuenta: a) que estas nociones sólo pueden coincidir en cuanto a la faceta interna de la Unión Aduanera, y b) que habría que dar, además, un significado más amplio a esta faceta interna.

---

<sup>171</sup> Cfr. Galera Rodrigo, Susana, *op. cit.*, p. 251.

<sup>172</sup> Cfr. Stoffel Valotton, Nicole, *La prohibición de restricciones a la libre circulación de mercancías en la Comunidad Europea*, Ed. Dykinson, Madrid, 2000, pp. 53-54.

Para explicar lo anterior, entre los distintos aspectos que comporta la Unión Aduanera, destacaremos en primer lugar su aspecto externo y a continuación su aspecto interno.

**El aspecto externo del territorio aduanero único.** Con un territorio aduanero único y un arancel común al que hay que añadir el elemento más importante actualmente: su política comercial común, la Unión Aduanera se convierte en una entidad unitaria en las relaciones comerciales con terceros Estados y en el seno del GATT/OMC.

La preferencia comunitaria puede considerarse inherente a la condición de la Unión Aduanera, puesto que en definitiva la idea esencial es que se liberalice preferentemente el comercio entre los miembros de la Unión, por tanto, éstos se conceden ventajas comerciales mutuas que no se concederán a los Estados terceros.

**El aspecto interno de la Unión Aduanera.** Es el que más nos interesa puesto que es la faceta que realmente puede identificarse con la libre circulación de las mercancías; por tanto, abarca la prohibición y eliminación de todos los obstáculos a la circulación de productos dentro de la Unión contemplados en el Título I de la tercera parte del Tratado CE. Esta faceta está en continua evolución tanto por la armonización de legislaciones como por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea.

La CE pretende una liberalización de lo esencial del comercio intracomunitario, y no solamente de los productos originarios de los Estados miembros de la Unión, sino también de los productos de terceros Estados a los que se concede, en principio, el mismo trato, a partir del momento en que dichos productos han entrado legalmente a uno de los países miembros de la Unión. Pretende, pues, una liberalización completa de su comercio interno, objetivo que coincide plenamente con el de la libre circulación de mercancías.<sup>173</sup>

---

<sup>173</sup> *Ibidem*, pp. 56-58.

El establecimiento, desarrollo y gestión de un mercado común único, en el que circulan libremente las mercancías, sólo puede efectuarse dentro del marco de la Unión Aduanera que cuente con normas comunes en sus fronteras exteriores y constituya una base segura para una integración sumamente desarrollada. Sin la Unión Aduanera de la Comunidad no serían posibles la política comercial común, la política de desarrollo de la Unión Europea, su mercado agrícola común y la coordinación efectiva de sus políticas económicas y monetarias. El mercado único interior actúa como un motor para aumentar la armonización en diversos sectores aduaneros y no aduaneros; a su vez, el mercado único es el catalizador de la estrategia destinada a la expansión económica de la UE, lo que no resultaría posible sin la existencia de la Unión Aduanera y de su principio de libre circulación de mercancías.<sup>174</sup>

Para concluir, encontramos que los artículos 9 y 10 del Tratado de Roma establecen un régimen de libertad de circulación de mercancías en el seno de la CE, que rige no solo para los productos originarios de los Estados miembros, sino que se extiende también a los productos de Estados terceros a que han sido “puestos en libre práctica” en la Comunidad. Partiendo de esta base podemos considerar que, en principio, y para los productos provenientes de Estados terceros, la noción de origen resulta irrelevante en los intercambios comunitarios, siendo relevante únicamente la puesta en libre práctica.<sup>175</sup>

## 2.9. CÓDIGO ADUANERO COMUNITARIO

El 19 de octubre de 1992 fue publicado en el **Diario Oficial de las Comunidades Europeas** (DOCE) el Reglamento número 2913/1992 del Consejo, de 12 de octubre de 1992, por el que se aprobaba el **Código Aduanero Comunitario** (CA); a su vez, el 11 de octubre de 1993 fue publicado en el DOCE el Reglamento número 2454/1993 de la Comisión, por el que se aprobaba el **Reglamento de Aplicación del Código Aduanero Comunitario** (RA).

<sup>174</sup> Cfr. Comisión Europea, *op. cit.*, pp. 4-8.

<sup>175</sup> Cfr. Navarro Varona, Edurne, *op. cit.*, p. 56.

El CA y su RA han respondido al deseo de reunir en un único texto la normativa aduanera comunitaria, hasta ahora dispersa en una multitud de reglamentos y directivas. El CA se nos presenta como un texto en el que el legislador comunitario ha pretendido reunir toda la normativa emanada del Consejo, al menos toda la normativa reguladora del los derechos de **Arancel Aduanero Común** (AAC), que desde mediados de 1968, ha pretendido dar una misma regulación jurídica en todos los países miembros a las consecuencias fiscales derivadas de la aplicación del AAC al comercio de los países comunitarios con terceros países.<sup>176</sup>

Por lo tanto, el Código Aduanero Comunitario es la norma que integra las disposiciones aduaneras comunitarias, sustantivas y procedimentales, que garantizan la aplicación de las medidas arancelarias y de otro tipo establecidas a escala comunitaria en el marco de los intercambios de mercancías entre la Comunidad y Terceros Países.<sup>177</sup>

El Código proporciona el soporte jurídico para la aplicación de los instrumentos de intervención en el comercio exterior, en función de los destinos posibles a los que puedan afectar las mercancías que llegan a, o salen de, el territorio aduanero. El destino usual será su permanencia, o salida definitiva, de dicho territorio.

En términos generales, podemos considerar el esquema obligacional de las mercancías de entrada en el territorio aduanero comunitario procedentes de terceros países como el siguiente:

\* En primer lugar, habrá que determinar si dicha mercancía tiene libre acceso en función de la existencia, o no, de normas que restrinjan o prohíban dicho acceso.

\*En segundo lugar, habrá que determinar la existencia o inexistencia de gravámenes (arancelarios y no arancelarios) a esa entrada.

---

<sup>176</sup> Cfr. Pelechá Zozaya, Francisco, *El Código aduanero comunitario y su aplicación en España*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 1995, pp. 11-12.

<sup>177</sup> Cfr. Galera Rodrigo, Susana, *op. cit.*, p. 229.

El objetivo clarificador y simplificador perseguido por los autores del CA se haya alcanzado en forma parcial, dejando fuera de su ámbito toda la normativa aduanera comunitaria emanada del Consejo que regula las relaciones con terceros países fruto de acuerdos, convenios o tratados con los mismos.

Se ha optado por refundir en el CA todas las normas aduaneras emanadas del Consejo referentes a la aplicación de los derechos del AAC y refundir en el RA toda la normativa adoptada por la Comisión que desarrolla la normativa del Consejo ahora integrada en el CA.

Se ha pretendido con ello respetar escrupulosamente el reparto de competencias que entre las instituciones comunitarias contempla el Tratado constitutivo de la CE, especialmente en el artículo 155 del mismo, en el que se reconocen las competencias de ejecución de la Comisión en relación con las normas adoptadas por el Consejo.<sup>178</sup>

Las administraciones aduaneras nacionales de los Estados miembros y los administrados de los mismos seguirán en gran parte inmersos en las dudas y dificultades que se derivan de la existencia de una normativa aduanera comunitaria refundida junto con otras normas aduaneras nacionales de cada Estado miembro, todo ello para regular las consecuencias fiscales del comercio exterior.

Partiendo de la idea de un mercado interior, el Código debe incluir las normas y procedimientos generales que garanticen la aplicación de las medidas arancelarias y de otro tipo establecidas a escala comunitaria en el marco de los intercambios entre la Comunidad y terceros países. No puede considerarse que gracias a la entrada en vigor del CA y a la de su RA la normativa aduanera comunitaria vaya a ser aplicada de forma más homogénea en la Comunidad Europea.<sup>179</sup>

---

<sup>178</sup> Cfr. *Tratado constitutivo de la Unión Europea*, artículo 155.

<sup>179</sup> Cfr. Pelechá Zozaya, Francisco, *op. cit.*, p. 15.

En el CA y en su RA se mezcla la regulación de cuestiones relativas a la determinación de los elementos fundamentales del tributo con la regulación de cuestiones típicamente procedimentales. En algunos títulos del CA se regula el funcionamiento de distintos regímenes aduaneros, sin calificarlos desde el punto de vista del Derecho Tributario material como exenciones o como supuestos de no sujeción. Tal mezcolanza reaparece en el RA.

Tanto en el CA y el RA se buscan en vano conceptos tales como el de hecho imponible, base imponible, tipo, sujeto pasivo, etc., por más que la regulación de los mismos pueda encontrarse en los mismos, aunque sin utilizar esas expresiones.

Se configura así el CA y su RA como un conjunto de normas que pretenden dar una regulación integral de los derechos del AAC, lo cual no es óbice, por lo demás, para que numerosas cuestiones relativas al Derecho Tributario material encuentren su regulación en otros actos emanados de las instituciones comunitarias, ni tampoco es obstáculo para que numerosas cuestiones referidas a la gestión, recaudación y revisión de los derechos del AAC encuentren su regulación en la normativa nacional de cada uno de los Estados miembros de las Comunidades Europeas, lo cual, es perfectamente congruente con el principio de autonomía nacional institucional y procedimental, a la hora de aplicar el Derecho comunitario; principio cuya compatibilidad con el acervo jurídico comunitario ha sido en numerosas ocasiones reconocido por el **Tribunal de Justicia de la CE (TJCE)**.<sup>180</sup>

La peculiar sistemática seguida por el CA y su RA ha sido fruto de tener que regular una serie de cuestiones concretas sin poder ajustarse a lo que sería la sistemática lógica tributaria de uno de los ordenamientos jurídicos de otros tantos Estados miembros, y, sin embargo, recogiendo la sistemática adoptada por determinados convenios internacionales en materia de Derecho Aduanero.

---

<sup>180</sup> *Ibidem*, pp. 18-19.

La primera consecuencia jurídica de que el CA sea un reglamento se deriva de lo que al respecto señala el artículo 189 del Tratado constitutivo de la CE, cuando define o describe las implicaciones jurídicas de los distintos tipos de actos que pueden adoptar las instituciones comunitarias para alcanzar los objetivos o misiones que en aquél tiene asignadas. Señala el párrafo segundo del citado artículo que, el reglamento tendrá un alcance general, será obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable a cada Estado miembro.

La primera característica es la de que se trata de un acto de aplicación general, y en esta medida, se integra en el sistema de fuentes del Derecho: el reglamento es una ley en sentido amplio, una norma que regula de forma abstracta situaciones que afectan a una pluralidad de individuos indeterminados y, hasta cierto punto, indeterminables. Como señala el TJCE: “el reglamento, de carácter esencialmente normativo, es aplicable no a un reducido número de destinatarios, sino a una serie de categorías de forma abstracta y global”.<sup>181</sup>

El reglamento es obligatorio en todos sus elementos, lo cual lo distingue de otros actos que adoptan las instituciones comunitarias, que se limitan a formular un consejo o un juicio de valor; el reglamento es un acto comunitario que obliga a sus destinatarios, destinatarios que no suelen ser ni determinados ni determinables: lo son tanto las autoridades comunitarias como las de los Estados miembros, como los administrados de éstos, es decir, los particulares.

El reglamento es también aplicable en cada Estado miembro a partir de su entrada en vigor, lo cual quiere decir que la entrada en vigor y la efectividad, la aplicación, de los reglamentos comunitarios en todos y cada uno de los Estados comunitarios deriva de la actuación de las instancias comunitarias, sin que las autoridades nacionales tengan nada

---

<sup>181</sup> Cfr. *Tratado constitutivo de la UE*, artículo 185.

que hacer para que el reglamento pase a formar parte del ordenamiento jurídico dentro de su territorio.

Los derechos y obligaciones que se derivan del articulado de los reglamentos despliegan sus efectos en el territorio de cada país de la Comunidad sin necesidad de que una norma de carácter nacional desarrolle y/o haga aplicable en el ámbito interno de cada Estado miembro lo que dice el reglamento. Una norma de carácter nacional puede llegar a desarrollar o a intentar aclarar lo que dice un reglamento, pero en ningún caso podrá limitar o condicionar su contenido. En todo caso, los derechos y obligaciones que tanto para los particulares como para las administraciones se deriven de lo que dice un reglamento, tendrá su fundamentación jurídica en el reglamento en cuestión, y no en la norma nacional que pretende aclararlo y/o desarrollarlo, lo cual tiene enorme trascendencia tanto en materia de aplicación temporal como en materia de impugnaciones.<sup>182</sup>

Es precisamente la circunstancia de que el reglamento sea una norma comunitaria directamente aplicable en todos y cada uno de los Estados miembros, lo que hace que el ordenamiento jurídico comunitario sea un ordenamiento jurídico peculiar, que va más allá del derecho internacional, toda vez que comporta una auténtica cesión de soberanía por parte de las autoridades nacionales en beneficio de las comunitarias. En este sentido, el reglamento es un verdadero poder europeo. Con él la Comunidad adquiere el derecho de legislar directamente para las poblaciones de los Estados miembros, sin que medien instancias nacionales.

Los reglamentos comunitarios no pueden ser publicados en los diarios oficiales de los Estados miembros, sino que se publican en la serie L del Diario Oficial de las Comunidades Europeas, que se publica en todas las lenguas oficiales de la CE: el TJCE puso en relieve que los reglamentos no pueden ser reproducidos en las publicaciones

---

<sup>182</sup>Cfr. Pelechá Zozaya, Francisco, *op. cit.*, p.23.

oficiales de los distintos países comunitarios, toda vez que ello suscitaría problemas a la hora de determinar la fecha de entrada en vigor de la norma considerada, el carácter comunitario o nacional de la misma, etc.<sup>183</sup>

Por lo que a los administrados respecta, el carácter más relevante y jurídicamente más trascendente de los reglamentos es del efecto directo de los mismos.<sup>184</sup> Si el CA es un reglamento del Consejo, de ello se deduce que no sólo despliega sus efectos por el mero hecho de haber sido adoptado por la institución comunitaria competente y haber sido publicado regularmente en el DOCE, sino que, genera derechos y obligaciones para los particulares que éstos pueden invocar ante sus tribunales nacionales.

Es en este contexto jurídico en lo que habrá que apreciar la adecuación al Derecho Comunitario de la normativa aduanera nacional. La primera consecuencia que el TJCE ha deducido del principio de primacía del Derecho Comunitario es la de la nulidad de pleno derecho de cualquier norma nacional posterior a una norma comunitaria, aun cuando la norma nacional considerada tenga un rango jerárquico interno igual o superior a aquella norma que inicialmente puso en vigor todo el ordenamiento jurídico comunitario con ocasión de la entrada en vigor del Tratado constitutivo de la CE.

Habida cuenta del principio de autonomía institucional y procedimental que preside la aplicación del Derecho Comunitario, podría suceder que, sin que ninguna norma nacional de carácter material se opusiese a la normativa comunitaria, las normas tributarias procedimentales nacionales hiciesen, en la práctica, difícil o imposible la aplicación de la normativa comunitaria: en este sentido puede señalarse que una segunda consecuencia del principio de primacía del Derecho Comunitario estriba en que no se puede alegar, por parte de los Estados miembros, cuestiones o dificultades de orden

---

<sup>183</sup> Cfr. *Sentencia de 7 de febrero de 1973, Asunto 39/1972.*

<sup>184</sup> El efecto directo de un acto integrante del Derecho Comunitario consiste en la posibilidad de que los particulares basen su derecho en el mismo ante sus propios tribunales nacionales, es decir, en la posibilidad de que un particular fundamente un recurso ante un juez nacional en un acto integrante del acervo jurídico comunitario. Cfr. Pelechá Zozaya, Francisco, *op. cit.*, p. 25

institucional o procedimental internas para inaplicar las normas comunitarias, o para aplicarlas en forma que los objetivos que persiguen éstas no puedan ser alcanzados.

Sin perjuicio de la obligación de los Estados miembros de cumplir con los compromisos que para ellos se derivan del Derecho Comunitario, puede plantearse el caso de que por no hacerlo resulten perjudicados los intereses de un particular. En ese caso, y al margen de los recursos que contra el Estado miembro incumplidor puedan interponer ante el TJCE la Comisión u otros Estados miembros, el particular perjudicado podrá exigir ser indemnizado como consecuencia de los perjuicios, siempre y cuando éstos sean individualizados y cuantificables económicamente, utilizando los correspondientes mecanismos de Derecho interno.

El TJCE señaló una tercera consecuencia del principio de primacía del derecho comunitario, y que no es otra más que la obligación del juez nacional de dejar inaplicadas las normas nacionales incompatibles con el Derecho Comunitario, incluso antes de que aquéllas fuesen formalmente derogadas: el juez nacional encargado de aplicar, en el ámbito de sus competencias, disposiciones de Derecho Comunitario tiene la obligación de asegurar el pleno efecto de las mismas, dejando inaplicadas, si fuese preciso, por su propia autoridad toda disposición contraria a la legislación nacional, incluso posterior, sin que tenga que instar o esperar a la previa derogación de ésta por vía legislativa o por cualquier otro procedimiento constitucional.<sup>185</sup>

El criterio sostenido por el TJCE de que las normas nacionales incompatibles con el Derecho Comunitario debían ser inaplicadas, más que derogadas, respondía al deseo de que tales normas nacionales pudiesen continuar desplegando sus efectos en relación con situaciones no reguladas por el Derecho Comunitario, o reguladas por actos jurídicos integrantes de este último, pero respecto de los cuales la norma nacional considerada sí era compatible.

---

<sup>185</sup> Cfr. *Sentencia de 9 de marzo de 1987, Asunto 106/1977.*

El criterio de la mera inaplicación de la norma nacional incompatible con el acervo jurídico comunitario ha ido siendo sustituido por el de que la norma nacional incompatible con el Derecho Comunitario no sólo debe ser inaplicada, sino que, además, debe ser formalmente derogada, debe ser expulsada del ordenamiento jurídico interno del Estado miembro considerado según los métodos en vigor en este último, y ello porque el mero mantenimiento en vigor en el Derecho interno de una norma incompatible con el Derecho Comunitario, aun cuando aquélla no se aplique, crea una cierta ambigüedad a pesar, incluso, de que el acto jurídico comunitario con el que es incompatible la norma nacional considerada esté dotado de efecto directo.

Una última consecuencia, que para el TJCE se deriva de la primacía del Derecho comunitario sobre el nacional, es la de que las normas integrantes de éste deben ser interpretadas en función de la letra y, sobre todo, de los fines que las normas comunitarias pretendan desarrollar.

Recapitulando, el CA, por ser un reglamento, tiene efecto directo y genera, en consecuencia, derechos para los particulares que éstos pueden invocar directamente ante sus tribunales nacionales. El CA no supone una regulación total de las cuestiones aduaneras toda vez que continuarán existiendo normas comunitarias y nacionales de desarrollo, normalmente reglamentos de aplicación emanados de la Comisión en el primer caso y normas nacionales de distinto rango jerárquico en el segundo: tanto unas como otras estarán sometidas al CA; las normas comunitarias, por ser reglamentos de aplicación de un reglamento base como lo es el CA; las normas nacionales, por el principio de primacía del derecho comunitario sobre el nacional.

Este principio de primacía del Derecho Comunitario sobre el nacional implica que:

1. Los Estados miembros no puedan adoptar normas incompatibles con el CA aunque tengan aquéllas un rango jerárquico interno igual o superior al de la norma que puso en vigor en el Estado miembro considerado el acervo jurídico comunitario.

2. Las normas aduaneras nacionales existentes antes de la entrada en vigor del CA, que en virtud del principio de autonomía institucional y procedimental pueden aplicarse para llevar a la práctica lo establecido por el CA, deberán quedar inaplicadas por las autoridades nacionales, tanto jurisdiccionales como de otro tipo, en la medida en que sean incompatibles con el CA y, en su caso, con el resto de la normativa aduanera comunitaria; además, tales normas deberán ser expulsadas del ordenamiento jurídico interno, según el procedimiento nacional para ello establecido.

3. La normativa aduanera nacional deberá ser interpretada por los órganos jurisdiccionales nacionales en función de la letra y los fines de la norma comunitaria que desarrolla y ejecuta.

4. Lo señalado podrá ser alegado por los particulares ante sus tribunales nacionales, sin perjuicio de la responsabilidad que en los Estados miembros pudieran incurrir ante esos particulares como consecuencia del perjuicio que pudieran ocasionarles como consecuencia de su actuación no ajustada a derecho, en los términos que establezca la normativa interna en materia de responsabilidad extracontractual de la Administración.<sup>186</sup>

En cuanto al ámbito de aplicación del CA, establece el artículo primero del mismo que sus normas integrantes, junto con las componentes de su reglamento de aplicación, y junto con las restantes normas aduaneras comunitarias y nacionales, constituyen la normativa aduanera y ésta, a partir de la entrada en funcionamiento del mercado interior único en la Europa Comunitaria a partir del 1 de enero de 1993, se aplica a los intercambios entre la CE y los países terceros, y sólo a éstos, toda vez que a partir de la fecha antes apuntada ya no se puede hablar ni de importación ni de exportación en el marco de las operaciones intracomunitarias.

Al margen de las salvedades que contiene el artículo segundo del CA, el mismo se aplicará en forma uniforme en todo el territorio aduanero de la Comunidad, territorio

---

<sup>186</sup> Cfr. Pelechá Zozaya, Francisco, *op. cit.*, 31-32.

que aparece definido en el artículo tercero del CA. En la medida en que a ellos sean aplicables, lo establecido en el CA y en el resto de la normativa aduanera se aplica no sólo a los derechos de aduana y a las exacciones de efecto equivalente a los mismos, sino también a las exacciones agrarias que, en el marco de la Política Agraria Común, inciden en la importación o exportación de mercancías.

En los epígrafes 10 y 11 del artículo cuarto del CA se establece el ámbito de aplicación tributario del mismo y en los que, como se señaló, limitan el concepto de “derechos de importación” y de “derecho de exportación” a los derechos de aduanas y exacciones de efecto equivalente y a las exacciones agrarias.<sup>187</sup>

Si por aplicación de lo establecido en el CA y en su RA se determina que el valor en aduana de una mercancía importada en el territorio de la CE es de 1000 euros<sup>188</sup>, ello sólo tendrá trascendencia a los efectos de liquidar los derechos de aduanas y exacciones agrarias, a no ser que una norma tributaria se remita expresamente a ese concepto para determinar uno de los elementos del tributo regulado por la misma. Pero no tendrá ninguna trascendencia a la hora de determinar los elementos de otros tributos, para los que tal concepto no está pensado.<sup>189</sup>

El CA y su RA tienen su ámbito de aplicación geográfico y tributario. El primero, contemplado en el artículo tercero, se limita al territorio aduanero de la Comunidad; el segundo, contemplado en los epígrafes 10 y 11 del artículo cuarto, se limita a los derechos de aduana y exacciones de efecto equivalente y a las exacciones agrarias, sin perjuicio de que alguna norma tributaria se remita expresamente a un concepto regulado por el CA y su RA para determinar uno de sus elementos.

---

<sup>187</sup> Cfr. *Código Aduanero Comunitario*, artículo 4°.

<sup>188</sup> Actualmente el euro es una moneda en suma poderosa, ya que su valor adquisitivo asciende aproximadamente a \$11.25 (once punto veinticinco pesos mexicanos). *Banco Internacional, S.A. de C.V.*, México, marzo de 2003.

<sup>189</sup> Lo señalado respecto del valor en aduana puede hacerse extensivo a cualquier otro elemento de los derechos de importación o de exportación que pudieran tener consecuencias a la hora de liquidar cualquier otro tributo. Cfr. Pelechá Zozaya, Francisco, *op. cit.*, p. 35.

Para concluir, el CA es una mezcla de normas de Derecho tributario material y de derecho tributario procedimental que, por lo demás, no supone la regulación completa ni desde el punto de vista material ni desde el punto de vista procedimental de los derechos del AAC, toda vez que gran parte de la normativa aplicable a estos derechos figura en otras normas de Derecho Comunitario y/o nacional.<sup>190</sup>

## **2.10. CONTROL DE ADUANAS EN LA UNIÓN EUROPEA**

Determinados productos, tanto en la importación y exportación como en el tráfico intracomunitario, están sujetos a inspección para garantizar que se cumplen los requisitos de calidad establecidos, para la protección de determinadas especies vegetales y animales o para evitar la propagación de plagas o enfermedades que puedan afectar a los productos de origen vegetal o animal o incluso a los propios animales.

Las inspecciones a realizar se clasifican en los grupos siguientes:

**a) Inspección de calidad y control de los productos.** Tiene por objeto comprobar que cumplen las características y condiciones establecidas para ellos en la disposición o normativa que los regula; en principio solamente estaban sujetos a la inspección de calidad los productos agrícolas, ampliándose más adelante a los productos agrarios transformados y en la actualidad, como consecuencia de la liberalización del comercio exterior, la inspección se ha hecho extensiva a una gama muy amplia de productos industriales.

Las citadas funciones se desarrollan en tres tipos de actuaciones:

1. Inspección de calidad comercial.
2. El examen documental.<sup>191</sup>

---

<sup>190</sup> *Ibidem*, pp. 11- 38.

<sup>191</sup> El examen documental se limitará a la recepción de la notificación y demás documentos que sean aportados o le sean solicitados al expedidor o destinatario, así como la comprobación de la correcta aplicación de los mismos y de su validez, pudiendo seguirse de ello, si se dan las circunstancias que aconsejen la verificación de los documentos aportados, el reconocimiento físico de las mercancías. *Cfr.* Almajano Garcés, Luis y José Javier Almajano Pablos, *op. cit.*, pp. 101-102.

3. La inspección y control de los productos específicos y partes de los mismos afectados por la Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres (CITES).

**b) Inspección fitosanitaria.** Tiene por objeto la inspección y control de vegetales y productos vegetales para evitar la propagación de las plagas y enfermedades y la introducción y difusión de organismos nocivos a los que pueden estar sometidos dichos vegetales.

Para los productos procedentes de los países de la CE, los controles fitosanitarios se realizarán según muestreo aleatorio y de acuerdo con un porcentaje que se irá reduciendo hasta llegar a cero. Cuando los productos vegetales a los que se hace referencia vayan a ser reexportados, seguirá siendo exigible el certificado fitosanitario, debiendo el exportador solicitar dicho certificado ante el organismo correspondiente del país exportador.<sup>192</sup>

La Comisión presentó un enfoque sobre los controles fitosanitarios cuyo objetivo es establecer un sistema armonizado de inspección y certificación fitosanitaria en el lugar de producción en todos los Estados miembros. De esta forma se consigue que circulen en la Unión Europea exclusivamente productos certificados, facilitando la eliminación de controles fronterizos.<sup>193</sup>

**c) Inspección sanitaria.** El fin primordial de esta inspección es velar por la salud pública, procurando que los productos sometidos a esta inspección y preferentemente los alimentos y los preparados y géneros medicinales cumplan las normas técnico-sanitarias vigentes en la materia.

---

<sup>192</sup> *Ibidem*, pp. 104-105.

<sup>193</sup> Cfr. Garrigues, J&A, *Una guía para entender y actuar en el mercado único*, Ed. Ariel, Barcelona, 1993, p. 38.

**d) Inspección veterinaria.** Tiene por objeto controlar que no se importen o exporten animales o productos que pueden estar afectados por alguna enfermedad infecto-contagiosa o parasitaria.

Si al realizar la inspección existiesen dudas sobre el estado sanitario del ganado a importar o hubiese fundadas sospechas de que estuviera atacado de cualquier enfermedad infecciosa, el inspector veterinario podrá imponer un periodo de observación variable según la enfermedad que sospeche. Asimismo, cuando el inspector veterinario compruebe la existencia de una enfermedad infecto-contagiosa en los animales a importar, será rechazada la expedición o sacrificados los animales.

El estado sanitario de los animales y productos que se vayan a exportar será acreditado mediante el certificado veterinario de exportación.

**e) Inspección de cultivos marinos.** La obligatoriedad de esta inspección está recogida en el Arancel Integrado de Aplicación (TARIC).

**f) Controles técnicos de determinados productos.** En el comercio exterior, tanto en la importación como en la exportación, se han establecido una serie de controles de carácter técnico, similares a los mencionados anteriormente, pero que se diferencian de ellos porque se aplican a mercancías muy concretas y para conseguir fines específicos. Estos controles obligan a presentar en la aduana correspondiente la autorización o certificado acreditativo para poder importar o exportar el producto de que se trate.<sup>194</sup>

Ni en el Código Aduanero ni en su Reglamento existe un tratamiento autónomo del procedimiento de control e inspección. Determinados artículos se refieren al derecho de las administraciones aduaneras de los Estados miembros a comprobar lo declarado por el interesado o, en su caso, a descubrir lo no declarado.

---

<sup>194</sup> Cfr. Almajano Garcés, Luis y José Javier Almajano Pablos, *op. cit.*, pp. 106-108.

Los resultados de la comprobación de la declaración servirán de base para la aplicación de las disposiciones que regulen el régimen aduanero en que se incluyan las mercancías declaradas.<sup>195</sup>

De lo establecido en el Código Aduanero se deduce que existen tres formas o niveles en los que se pueden llevar a cabo las inspecciones y aplicar los controles mencionados anteriormente:

a) El **control documental** de los datos declarados por el interesado en su propia declaración.

b) El **control físico** de las mercancías presentadas a despacho, al objeto de deducir que los datos consignados en la declaración son falsos, en todo o en parte, a la luz del control físico efectuado de las mercancías a que se refiere la declaración considerada.

c) El **control a posteriori** de los datos declarados, es decir, el control o inspección de los mismos una vez que la mercancía considerada ha salido del recinto aduanero cuando la administración aduanera no disponga aún de todos los datos con base a los cuales pueda determinarse la deuda aduanera.<sup>196</sup>

Así tenemos que la unión aduanera, a través de los servicios aduaneros de los Estados miembros y junto con otros organismos nacionales, protege a los ciudadanos efectuando controles sobre:

1. Los peligros para la salud de alimentos tales como la carne, las aves, la leche, los huevos, las verduras, las frutas y los vinos importados de terceros países.

2. Los materiales radioactivos.

3. Los productos peligrosos para el medio ambiente y en la importación de desechos, así como el control de los productos que puedan poner en peligro la capa de ozono.

4. Prevención en el comercio internacional de especies de la fauna y la flora silvestres en peligro de extinción.

<sup>195</sup> Cfr. Artículo 71 del *Código Aduanero Comunitario*.

<sup>196</sup> Cfr. Pelechá Zozaya, Francisco, *op. cit.*, pp. 179-180.

Con arreglo a la legislación nacional se practican también controles para prevenir el comercio ilícito de:

- Narcóticos.
- Armas de fuego.
- Material pornográfico.<sup>197</sup>

Para la óptima aplicación de los controles mencionados, la Unión Europea analiza los retos que ha de afrontar la actividad aduanera en la actualidad y a corto plazo, por lo que en la estrategia para la unión aduanera del territorio comunitario se establece mejorar los controles aduaneros.

Las acciones propuestas en este ámbito son las siguientes:

- a) Mejorar las normas y aplicación de los controles.
- b) Mejorar la cooperación entre los servicios de aduanas y entre éstos y las autoridades fiscales, policiales, etc.
- c) Utilizar de manera más eficaz el análisis de riesgos.
- d) Reforzar la lucha contra la falsificación, la piratería y el falso marcado de origen.
- e) Aplicar un nuevo sistema de tránsito informatizado.
- f) Aplicar las nuevas tecnologías de la información en las aduanas.
- g) Desarrollar módulos conjuntos de auditoría entre la Comisión y los Estados miembros.<sup>198</sup>

## **2.11. RECURSOS EN MATERIA ADUANERA**

De acuerdo con el artículo 164 de la CE, compete al Tribunal de Justicia vigilar la correcta aplicación e interpretación del Derecho Comunitario. Los sistemas establecidos por el Derecho Comunitario para salvaguardar los derechos de los ciudadanos, de las personas físicas y de las personas jurídicas, de los Estados miembros y de las instituciones se centran en cinco tipos distintos de recursos.

<sup>197</sup> Cfr. Comisión Europea, *Política aduanera de la Unión Europea*, op. cit., p. 16.

<sup>198</sup> Cfr. [europa.eu.int/abc-es.html](http://europa.eu.int/abc-es.html)

El primero de estos recursos es el de **declaración de incumplimiento**. El objeto de este recurso es el de hacer constar que un Estado miembro ha incumplido una de las obligaciones que le impone el Derecho Comunitario. De acuerdo con los artículos 169 y 170 del Tratado CE, le corresponde a la Comisión y a los Estados miembros proceder a esa comprobación.<sup>199</sup>

Al igual que la Comisión, cualquier Estado miembro está legitimado para interponer un recurso de declaración de incumplimiento contra otro Estado miembro, con independencia de que sea o no el perjudicado.

Este procedimiento está regulado por el artículo 170 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea:

*“Cualquier Estado miembro podrá recurrir al Tribunal de Justicia, si estimare que otro Estado miembro ha incumplido una de las obligaciones que le incumben en virtud del presente Tratado.*

*Antes de que un Estado miembro interponga, contra otro Estado miembro, un recurso fundado en un supuesto incumplimiento de las obligaciones que le incumben en virtud del presente Tratado, deberá someter el asunto a la Comisión.*

*La Comisión emitirá un dictamen motivado, una vez que los Estados interesados hayan tenido la posibilidad de formular sus observaciones por escrito y oralmente en procedimiento contradictorio.*

*Si la Comisión no hubiere emitido el dictamen en el plazo de tres meses desde la fecha de la solicitud, la falta de dictamen no será obstáculo para poder recurrir al Tribunal de Justicia”.*<sup>200</sup>

---

<sup>199</sup> Cfr. Mattera, Alfonso, *El mercado único europeo (sus reglas, su funcionamiento)*, Ed. Civitas, Madrid, 1991, pp. 675-676.

<sup>200</sup> Se colige del texto que la admisibilidad de un recurso interpuesto por un Estado miembro está supeditada a que previamente solicite a la Comisión que intervenga en el marco de sus prerrogativas. N. del A.

Esta fase preliminar tiene por objeto permitir a las partes lograr una solución no contenciosa del litigio, haciendo intervenir a la Comisión para situaciones conflictivas de este tipo.

No se requiere formalidad alguna. El Estado miembro solicitante debe indicar a la Comisión los hechos que imputa al Estado miembro supuestamente infractor y su intención de acudir al procedimiento del artículo 170 del ordenamiento referido.

Tras permitir a los Estados miembros interesados presentar sus alegaciones, la Comisión emitirá, en su caso, un dictamen motivado que podrá ser positivo o negativo. Agotada la fase preliminar, el Estado miembro podrá acudir al Tribunal de Justicia.

El Estado demandante puede recurrir independientemente de que la Comisión haya dictado su dictamen motivado o de que se haya abstenido de formularlo en el plazo de tres meses.

El segundo recurso es el de **anulación**. El procedimiento relativo a este recurso está regulado por los artículos 173, 174 y 176 del Tratado CE. El procedimiento de estos artículos pretende:

- Someter al conocimiento del Tribunal la legalidad de los actos jurídicos vinculantes de las instituciones comunitarias con capacidad normativa y destinados a producir efectos jurídicos frente a terceros.

- Obtener la nulidad de tales actos.

- Imponer a la institución de la que emanan los actos anulados la obligación de adoptar las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia del Tribunal.<sup>201</sup>

Este recurso puede interponerse contra actos del Parlamento Europeo destinados a producir efectos jurídicos frente a terceros. Si no fuese así, se sustraerían al control de

---

<sup>201</sup> Cfr. Mattera, Alfonso, *op. cit.*, p. 677.

legalidad del Tribunal actos adoptados en el ámbito del Tratado CE susceptibles de invadir las competencias de los Estados miembros y demás instituciones, o de sobrepasar los límites impuestos a las competencias asignadas al Parlamento.

Por lo tanto, constituyen actos o decisiones que pueden ser objeto de recurso de anulación, de acuerdo con el artículo 173 del Tratado en cuestión, las medidas destinadas a producir efectos jurídicos obligatorios capaces de incidir en los intereses de quien los impugna, modificando de forma relevante la situación jurídica del recurrente. En cambio, a los fines de la posibilidad de impugnar los actos o decisiones por la vía de recurso de anulación, es irrelevante la forma en que hayan sido adoptados. El Tribunal concluye que, para establecer si las medias impugnadas constituyen actos en el sentido del artículo 173 del ordenamiento multicitado, debe tenerse en cuenta su esencia.<sup>202</sup>

Por otra parte, también algunos de los atípicos como cartas, comunicaciones, etc., aunque no entran en la categoría de los actos con fuerza vinculante, pueden tener un contenido y un alcance cuya eficacia sustancial permita asimilarlos a medidas dotadas de obligatoriedad, por lo que el recurso de anulación puede ser presentado en su contra.

El artículo 173 del Tratado constitutivo de la CE también enumera los fundamentos del recurso de anulación, que se tratan de los clásicos vicios de legalidad:

- **Incompetencia:** un acto puede impugnarse por incompetencia cuando no entra en la esfera de atribuciones del órgano que lo adoptó sino en la de otro órgano; cuando el acto haya sido adoptado fuera del ámbito territorial en el cual se ejerce la potestad

---

<sup>202</sup> El artículo 173 dispone: "El Tribunal de Justicia controlará la legalidad de los actos del Consejo y de la Comisión que no sean recomendaciones o dictámenes. A tal fin, será competente para pronunciarse sobre los recursos por incompetencia, vicios sustanciales de forma, violación del presente Tratado o de cualquier norma jurídica relativa a su ejecución, o desviación de poder, interpuestos por un Estado miembro, el Consejo o la Comisión.

Toda persona física o jurídica podrá interponer, en las mismas condiciones, recurso contra las decisiones de las que sea destinataria y contra las decisiones que, aunque revistan la forma de un reglamento o de una decisión dirigida a otra persona, la afecten directa o indirectamente. Los recursos previstos en el presente artículo deberán interponerse en el plazo de dos meses a partir, según los casos, de la publicación del acto, de su notificación al recurrente o, a falta de ello, desde el día en que éste haya tenido conocimiento del mismo". *Cfr. Tratado constitutivo de la Comunidad Europea.*

normativa del órgano en cuestión; o bien, si se ha dictado fuera de los plazos señalados para el ejercicio de determinado poder.

- **Vicios substanciales de forma:** se impugna un acto en caso de inobservancia de las reglas relativas a su preparación y adopción, o bien a su forma externa.

- **Violación del Tratado o de cualquier regla relativa a su ejecución:** un acto puede ser impugnado por violación del Tratado o de cualquier regla relativa a su ejecución en múltiples casos. Estos supuestos abarcan desde un fundamento erróneo del acto impugnado hasta una interpretación equivocada de la fuente normativa en la que se basa aquél, o una valoración inexacta de los hechos originarios del acto, etc.

- **Desviación de poder:** aquí se impugna un acto cuando una autoridad pública utiliza sus propios poderes para un fin distinto de aquel para el cual han sido atribuidos.<sup>203</sup>

El segundo apartado del multicitado artículo 173 del Tratado CE legitima a las personas físicas o jurídicas para interponer recursos de anulación contra un acto jurídico vinculante adoptado por una institución comunitaria. Sin embargo, mientras que los Estados miembros, el Consejo y la Comisión están legitimados para interponer el recurso de anulación sin límites o condiciones especiales, si se exceptúa la observancia de los plazos previstos, por lo que se les define como “recurrentes privilegiados”, los particulares sólo pueden interponer dicho recurso contra decisiones que les estén destinadas o contra decisiones que, aun relativas a terceros, les afecten directa o individualmente.

Las limitaciones impuestas a los particulares para acceder al recurso de anulación pueden resumirse de la siguiente manera:

1. Está legitimado para recurrir contra decisiones de las que es destinatario.
2. En el caso de decisiones que, adoptando la forma de un reglamento o de una decisión dirigida a otras personas, afecten de hecho al recurrente, éste sólo está

---

<sup>203</sup> Cfr. Mattera, Alfonso, *op. cit.*, p. 682.

legitimado para recurrir si tiene interés individual y directo. Es decir, es necesario que el perjuicio que se deriva para el recurrente del acto impugnado sea: a) directo, debe resultar de un acto completo, autosuficiente y que no requiera ninguna medida de ejecución; b) individual, el perjuicio debe referirse de forma claramente identificable y específica al recurrente, en función de una situación de hecho o de derecho que le caracterice e individualice respecto de otras personas.

De acuerdo con el artículo 174 del Tratado CE, cuando el Tribunal de Justicia comprueba que el acto jurídico impugnado viola una norma de Derecho Comunitario, lo declara nulo de pleno derecho, con efectos *ex tunc* y eficacia *erga omnes*.<sup>204</sup>

El tercero de los recursos es el denominado por **inactividad**. El procedimiento del recurso por inactividad está regulado por los artículos 175 y 176 del Tratado CE. El procedimiento contenido en estos artículos pretende:

- Comprobar una omisión del Consejo o de la Comisión, cuando éstos, violando el Tratado, se hayan abstenido de pronunciarse.

- Invitar a la institución a que remedie esa situación en una fase previa a la interposición del recurso.

- Si la situación persiste, solicitar al Tribunal que compruebe dicha omisión.

- Obligar a la institución a la que se reprocha la inactividad a que adopte las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia del Tribunal.<sup>205</sup>

---

<sup>204</sup> El artículo 174, en su primer párrafo, dispone: "Si el recurso fuere fundado, el Tribunal de Justicia declarará nulo y sin valor ni efecto alguno al acto impugnado". *Cfr. Tratado constitutivo de la Comunidad Europea*.

<sup>205</sup> El artículo 175 reza así: "En caso de que, en violación del presente Tratado, el Consejo o la Comisión se abstuvieren de pronunciarse, los Estados miembros y las demás instituciones de la Comunidad podrán recurrir al Tribunal de Justicia con objeto de que declare dicha violación. Este recurso solamente será admisible si la institución de que se trate hubiere sido requerida previamente para que actúe. Si transcurrido un plazo de dos meses, a partir de dicho requerimiento, la institución no hubiere definido su posición, el recurso será interpuesto dentro de un nuevo plazo de dos meses.

Toda persona física o jurídica podrá recurrir en queja al Tribunal de Justicia, en las condiciones señaladas en los párrafos precedentes, por no haberle dirigido una de las instituciones de la Comunidad un acto distinto de una recomendación o de un dictamen". *Cfr. Tratado constitutivo de la Comunidad Europea*.

De acuerdo a los párrafos primero y tercero del artículo 175 del Tratado CE, los sujetos legitimados para interponer un recurso por inactividad son los Estados miembros, las demás instituciones de la Comunidad, así como cualquier persona física o jurídica. En el primer caso se trata de “recurrentes privilegiados”, en el segundo, de sujetos cuyo derecho a interponer un recurso por inactividad está sometido a los límites y condicionantes específicas.

Sólo cabe interponer el recurso por falta de adopción de actos dirigidos al recurrente. La expresión “no haberle dirigido” que emplea el tercer párrafo del artículo 175 del Tratado en comento limita el recurso por inactividad exclusivamente a la falta de adopción de actos cuyo destinatario fuera el recurrente, con exclusión, por lo tanto, de los actos de carácter general que, aunque dirigidos a terceros, puedan afectar directa e individualmente a la persona física o jurídica legitimada.

La admisibilidad del recurso por inactividad interpuesto por una persona física o jurídica parece condicionada a la observancia de las condiciones más restrictivas que las previstas para el recurso de anulación.

El primer párrafo del artículo 175 del Tratado referido considera como situaciones de inactividad susceptibles de impugnación aquellas que se concretan en una “falta de pronunciamiento” por parte de la Comisión, el Consejo o el Parlamento. La expresión “falta de pronunciamiento” es de acepción amplia y no sólo contempla actos de fuerza vinculante (como reglamentos, decisiones y directivas) sino también actos no vinculantes, (como las recomendaciones y los dictámenes).

Además de estos actos, parece que la acepción amplia de la expresión cubre la omisión de adoptar cualquier medida cuyo alcance sea lo suficientemente determinado, como para permitir al Tribunal valorar su legalidad. Por lo que respecta a los fundamentos que cabe alegar a la hora de impugnar la omisión de una institución, los

artículos 175 y 176 del mismo ordenamiento se limitan a hacer referencia a supuestos de violación del Tratado.

La interposición del recurso por las instituciones, los Estados miembros y las personas físicas o jurídicas legitimadas para su admisibilidad están supeditadas a una fase administrativa dirigida a solicitar a la institución a la que se reprocha la inactividad que ponga fin a dicha situación.

Esta fase obedece a un triple objetivo: permitir a la institución en cuestión que cumpla con sus obligaciones y evitar un proceso; lograr que la omisión se concrete o, lo que es lo mismo, que se ponga de manifiesto la inercia de la institución; y determinar el momento en que se empiezan a correr los plazos para la interposición del recurso.

De acuerdo con el artículo 176 del Tratado CE, cuando la sentencia del Tribunal declare la inactividad de la institución, ésta deberá adoptar las medidas necesarias para la ejecución de dicha sentencia.<sup>206</sup> Así, no le corresponde al Tribunal dictar a la institución demandada las medidas que debe adoptar, sólo a esta última le incumbe el deber de ejecutar la sentencia, para lo cual, por regla general, bastará con que adopte las medidas cuya omisión le fueron impugnadas.

El cuarto recurso se refiere a la **cuestión prejudicial**. Está regulada por el artículo 177 del Tratado CE.<sup>207</sup> La cuestión prejudicial puede plantearse a instancia de una de las partes o por iniciativa del propio juez que conoce del litigio.

---

<sup>206</sup> El artículo 176 del Tratado en comento dispone, al respecto: "La institución de que emane el acto anulado, o cuya abstención haya sido declarada contraria al presente Tratado, estará obligada a adoptar las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia del Tribunal de Justicia". *Cfr. Mattera, Alfonso, op. cit.*, p. 688.

<sup>207</sup> El artículo 177 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea dispone: "El Tribunal de Justicia será competente para pronunciarse, con carácter prejudicial:

- a) Sobre la interpretación del presente Tratado;
- b) sobre la validez e interpretación de los actos adoptados por las instituciones de la Comunidad;
- c) sobre la interpretación de los estatutos de organismos creados por un acto del Consejo, cuando dichos estatutos así lo prevean.

El juez nacional de reenvío puede suspender el proceso y plantear la cuestión ante el Tribunal de Justicia, solicitándole una interpretación de la norma litigiosa por la vía prejudicial. El juez de reenvío sólo está obligado a acudir al Tribunal si sus decisiones no son susceptibles de ulterior recurso judicial de Derecho interno, siendo irrelevante el lugar que ocupe en la jerarquía judicial nacional.

Por consiguiente, sólo los llamados “tribunales de última instancia” tienen la obligación de plantear la cuestión ante el Tribunal; los demás gozan de la facultad de acudir al Tribunal en la vía prejudicial. No existe la obligación de plantear la cuestión, si:

- la contestación a la cuestión planteada es irrelevante para la resolución del litigio;
- el Tribunal ya se ha pronunciado sobre un supuesto idéntico;
- no existe ninguna duda sobre la contestación que debe formularse. Se está ante un supuesto de este tipo cuando la aplicación del Derecho Comunitario es tan evidente que no cabe ninguna duda razonable sobre la manera de resolver la cuestión que se plantea.<sup>208</sup>

La sentencia dictada por el Tribunal a raíz de una cuestión prejudicial sobre la interpretación de una norma comunitaria clarifica y precisa, en caso necesario, el significado y el alcance de la norma tal como debe o debería entenderse y aplicarse en el momento de su entrada en vigor. Una vez dictada sentencia, el procedimiento nacional en suspenso retoma su curso y el juez nacional deberá dirimir el litigio a la luz de los criterios interpretativos suministrados por el Tribunal.

---

Quando se planteo una cuestión de esta naturaleza ante órgano jurisdiccional de uno de los Estados miembros, dicho órgano podrá pedir al Tribunal de Justicia que se pronuncie sobre la misma, si estima necesaria una decisión al respecto para poder emitir su fallo”.

<sup>208</sup> De acuerdo con el sistema del artículo 177, compete al juez nacional valorar la necesidad de obtener la solución de las cuestiones interpretativas planteadas, en función de las circunstancias de hecho y de derecho que caracterizan el litigio; no obstante, corresponde al Tribunal examinar, en caso necesario, las condiciones en que el juez nacional plantea la cuestión, con objeto de comprobar si es competente. *Cfr.* Mattered, Alfonso, *op. cit.*, p. 689.

El último de los recursos se refiere a la **acción indemnizatoria**. Ésta se encuentra regulada por las disposiciones combinadas de los artículos 178 y 215 segundo párrafo del Tratado constitutivo de la CE. La acción indemnizatoria persigue la reparación del perjuicio causado por una institución en el ejercicio de sus funciones: no pretende la nulidad del acto ilegal, sino restablecer los derechos del recurrente indemnizándole por los daños sufridos.

Si bien es cierto que la acción indemnizatoria constituye un instrumento de impugnación autónomo, dotado de una función particular en el ámbito de los sistemas jurídicos, y está subordinada a la observancia de condiciones de admisibilidad concebidas en función de su objeto específico, no es menos cierto que debe valorarse teniendo en cuenta el complejo sistema de tutela judicial de los particulares instituido por el Tratado. Por consiguiente, cuando un ciudadano o empresa se consideren perjudicados por la aplicación de una norma comunitaria viciada de ilegalidad, pueden impugnar el acto ante el órgano jurisdiccional nacional competente.

El Tribunal, no obstante, agrega que el particular deberá interponer previamente la acción ante el juez nacional sólo cuando:

1. Se haya confiado a las autoridades nacionales la ejecución del acto que se considera lesivo.
2. La acción interpuesta en el marco del Derecho interno permita garantizar, de forma eficaz, la protección del perjudicado y conduzca a una indemnización efectiva del daño causado.

En caso contrario, será admisible la acción indemnizatoria en virtud de los artículos 178 y 215 segundo párrafo, incluso en defecto de acción previa ante las instancias nacionales.<sup>209</sup>

---

<sup>209</sup> El artículo 178 del Tratado en cuestión dispone: "El Tribunal de Justicia será competente para conocer de los litigios relativos a la indemnización por daños a que se refiere el párrafo segundo del artículo 215". A su vez, el artículo 215 segundo párrafo expone: "En materia de responsabilidad extracontractual, la Comunidad deberá reparar los daños causados por sus instituciones o sus agentes en el ejercicio de sus

Los artículos en cuestión no establecen ningún límite en lo que respecta a los sujetos legitimados para interponer una acción indemnizatoria, por lo tanto, cualquier persona física o jurídica sometida al ordenamiento de uno de los Estados de la Comunidad, podrá beneficiarse de dicho instrumento de protección en las condiciones previstas por aquellos dos artículos.

El Tribunal precisa que la Comunidad sólo incurre en responsabilidad, en el sentido del segundo párrafo del artículo 215, cuando se demuestre que concurren, acumulativamente, un conjunto de presupuestos, como:

- a) Un daño efectivo.
- b) El nexo causal entre daño y comportamiento.
- c) La ilegalidad de dicho comportamiento.

Para sintetizar, en una visión de conjunto, los presupuestos que deben cumplirse para que la Comunidad incurra en responsabilidad se enumeran:

1. La norma violada debe ocupar un lugar fundamental en el ordenamiento jurídico comunitario.
2. La norma violada debe dirigirse a proteger a los particulares.
3. La violación debe ser manifiesta.
4. El perjuicio acarreado debe ser específico, es decir, limitado a un número restringido de operadores económicos.
5. El perjuicio ha de ser grave y debe rebasar los límites de los riesgos económicos inherentes a la actividad en el sector de que se trate.<sup>210</sup>

El Derecho procedimental para aplicar la normativa aduanera comunitaria es, en principio, el nacional de cada Estado miembro.

---

funciones, de conformidad con los principios generales comunes a los Derechos de los Estados miembros". *Cfr. Tratado constitutivo de la Comunidad Europea.*

<sup>210</sup> *Cfr. Mattera, Alfonso, op. cit., pp. 674- 695.*

El CA ha regulado algunas cuestiones de carácter general referidas a los recursos, al objeto de que a todos los operadores económicos de todos los Estados miembros se les brinden garantías mínimas, en las legislaciones de estos últimos, para impugnar jurisdiccionalmente los actos de la administración aduanera. Por lo que al ámbito de aplicación de los recursos contemplados en el CA respecta, es de señalar cómo el artículo 243 del mismo señala que podrán impugnarse todas las decisiones de las autoridades aduaneras relativas a la aplicación de la normativa aduanera.<sup>211</sup>

Respecto de la legitimación activa para interponer este tipo de recursos, tal legitimación se contempla de la forma más amplia posible al señalar el artículo 243 del Código Aduanero Comunitario que “toda persona que estime que una decisión de las autoridades aduaneras relativa a la aplicación de la normativa aduanera lesiona sus derechos, tendrá derecho a recurrir, siempre y cuando ésta le afecte directa e individualmente”.<sup>212</sup>

En consecuencia la legitimación activa para interponer el recurso la tiene cualquier interesado en impugnar la decisión de que se trate y no sólo el declarante o el deudor de la deuda aduanera.

Los actos objetos de impugnación por medio de esta vía de recursos son las decisiones de la administración aduanera. Con esta expresión de “decisiones” el legislador limita el ámbito de aplicación de estos recursos a los actos administrativos concretos adoptados por la administración aduanera.<sup>213</sup>

## **2.12. INFRACCIONES Y SANCIONES**

En primer lugar, estableceremos una definición de infracción en materia aduanera, así como de lo que se considera como sanción, respectivamente.

<sup>211</sup> Cfr. Pelechá Zozaya, Francisco, *op. cit.*, p. 210.

<sup>212</sup> Cfr. Artículo 243 del *Código Aduanero Comunitario*.

<sup>213</sup> Cfr. Pelechá Zozaya, Francisco, *op. cit.*, p. 211.

Podemos definir a la infracción aduanera como aquella conducta que tiene como fin o resultado la violación o trasgresión de cualquier norma o disposición que se haya dictado como obligatoria en materia aduanera, que resulta punible conforme a la propia legislación aduanera, y es sancionada por la autoridad administrativa competente.<sup>214</sup>

Cabe hacer mención, nuevamente, de la diferencia entre la infracción aduanera y el delito aduanero, que radica sustancialmente en que este último, si bien es cierto también es una trasgresión a una norma aduanera que tipifica una conducta ya sea de hacer o no hacer que es punible, es sancionado por el órgano y bajo el procedimiento que contemplan las disposiciones del derecho penal fiscal, y que su sanción se efectúa por una autoridad judicial y no administrativa.

La doctrina divide en general a las infracciones aduaneras en graves y leves. Las primeras son las que están relacionadas directamente con el cumplimiento de las obligaciones para la entrada de mercancías al país, es decir, aquéllas que se cometen en violación directa a las disposiciones más fundamentales de la legislación aduanera y que se planean y llevan a cabo con la intención de dañar al Estado, y asimismo con la intención de incumplir las disposiciones más esenciales que se persigue con la regulación legal.

Las infracciones leves estarían generándose por el incumplimiento de disposiciones que si bien es cierto son obligatorias, no están directamente relacionadas con las disposiciones más esenciales que regulan la entrada y salida de las mercancías al país y su control por parte de la autoridad aduanera.<sup>215</sup> Con respecto a la sanción, el maestro Eduardo García Máynez la define como “la consecuencia jurídica que el incumplimiento de un deber produce en relación con el obligado.”<sup>216</sup>

---

<sup>214</sup> Cfr. Hernández De la Cruz, Arturo, *Estudio práctico de las infracciones y las sanciones aduaneras*, Ed. ISEF, México, 2002, p. 33.

<sup>215</sup> Cfr. Hernández De la Cruz, Arturo, *op. cit.*, pp. 36-37.

<sup>216</sup> Cfr. García Máynez, Eduardo, *Introducción al estudio del Derecho*, Ed. Porrúa, México, 1989, p. 259.

En lo que se refiere a la definición de sanciones aduaneras, se puede decir que son aquellas disposiciones que conforme a sus facultades y a lo establecido en un ordenamiento legal aduanero, dictan las autoridades administrativas a una o varias personas que han sido encontradas como responsables de haber cometido una infracción de ese mismo tipo, ante la inobservancia de un dispositivo legal.<sup>217</sup>

El objetivo de la imposición de las sanciones aduaneras se puede dividir en dos partes: primeramente resalta el hecho de restituir a un ente dañado, en este caso el fisco, lo que por derecho le corresponde recibir y, la segunda parte de la sanción tiene como objetivo desestimar la conducta del infractor a través de la imposición de sanciones que incidan en su comportamiento para que no vuelva a asumir dicha conducta.

Las sanciones aduaneras pueden clasificarse en:

**a) Principales.** Son aquellas que se encuentran estrechamente relacionadas con el acto ilícito realizado, es decir, las que se imponen como castigo por la violación de una norma que se ha trasgredido.

**b) Accesorias.** Son las que recaen sobre los medios y objetos materiales con los que se realizó la comisión del ilícito.

**c) Subsidiarias.** Son las que se tienen que imponer cuando la sanción principal no puede ser cumplida.<sup>218</sup>

Ya que en el caso de la Unión Europea cada una de las administraciones aduaneras de los Estados miembros tiene su propia legislación y pronunciamiento sobre lo que se considera como una infracción y una sanción, en este apartado estudiaremos solamente la legislación aduanera española, por considerarla la más propicia para representar lo referente a las infracciones y sanciones en materia aduanera en Europa.

---

<sup>217</sup> *Ibidem*, p. 38.

<sup>218</sup> *Cfr.* Hernández De la Cruz, Arturo, *op. cit.*, p.39.

Para la legislación española, las infracciones de las disposiciones que regulan a las aduanas constituyen, según los casos:

**a) Faltas reglamentarias.** Se refieren al incumplimiento de los requisitos o formalidades establecidos en la legislación aduanera pero sin ánimo o intención de ocultar o sustraer de forma dolosa mercancías a la acción fiscal de la administración aduanera.

**b) Infracciones de omisión.** Dentro de éstas se incluyen: la falsa, inexacta o incompleta declaración de origen y procedencia de las mercancías de su naturaleza o de su cantidad, siempre que den lugar a una discriminación de la deuda tributaria exigible; el incumplimiento de las condiciones exigidas reglamentariamente en el régimen de importación temporal.

**c) Infracciones simples.** Se presentan por el incumplimiento de obligaciones o deberes tributarios exigidos a cualquier persona, sea o no sujeto pasivo, por razón de la gestión de los tributos y cuando no constituyan infracciones graves.

**d) Infracciones graves.** Se consideran infracciones graves: dejar de ingresar, dentro de los plazos reglamentarios, la totalidad o parte de la deuda tributaria, de los pagos a cuenta o fraccionados, así como las cantidades retenidas o que se hubieren debido retener; disfrutar u obtener indebidamente beneficios fiscales, exenciones, desgravaciones o devoluciones.

**e) Infracciones de defraudación.** Éstas son: la presentación a despacho por separado de las partes de una mercancía, ya en la misma aduana o en aduana o aduanas distintas, bien por un mismo consignatario o por consignatarios diferentes, con la finalidad de liquidar una deuda tributaria inferior a la que correspondería si la mercancía se hubiese presentado completa; la utilización de mercancías importadas temporal o definitivamente con beneficios tributarios, en usos o destinos diferentes a aquellos para los que se hubiesen concedido las exenciones o bonificaciones.<sup>219</sup>

---

<sup>219</sup> Cfr. Almajano Garcés, Luis y José Javier Almajano Pablos, *op. cit.*, pp. 332-333.

Son en estas últimas infracciones en las que el sistema de aduanas de la Unión Europea ha puesto mayor atención, ya que el tránsito aduanero es una pieza esencial en el edificio comunitario y un elemento fundamental de la estrategia de las empresas europeas, y mediante la suspensión de los derechos e impuestos normalmente aplicables a las mercancías importadas, ofrece una gran flexibilidad para los movimientos y una absoluta proximidad para las operaciones de despacho de aduana de estas mercancías tanto en el interior de la Unión Europea como en los intercambios con sus socios.

Los fraudes perpetrados estos últimos años en el marco de las operaciones de tránsito se han traducido en grandes pérdidas para los presupuestos nacionales y comunitarios. Los sujetos que cometen fraudes son asimismo responsables de la comercialización ilícita en el mercado europeo de mercancías no sujetas a impuestos y fuera de control, lo cual constituye una amenaza tanto para la competitividad de las empresas como para la salud y la seguridad de los ciudadanos.

El perjuicio generado por estos fraudes no es solamente presupuestario, sino también de orden económico, o incluso sanitario, en la medida en que no sólo afecta directa o indirectamente al buen desarrollo de las operaciones practicadas por el comercio legal y las facilidades ofrecidas por el tránsito, sino que crea al mismo tiempo un mercado paralelo que impone una competencia desleal a los productos legalmente comercializados y que puede comprometer directamente la salud o la seguridad de los consumidores.

En las circunstancias actuales, los sistemas de tránsito presentan una serie de carencias:

- Una falta de respeto de las normas y obligaciones existentes por parte de los gestores o de los usuarios.
- Una falta de unidad de acción y de coordinación de las numerosas administraciones y servicios implicados, y una mala utilización de los instrumentos de cooperación existentes.

- Una falta de coherencia debido a la multiplicidad de los sistemas, que corresponden a distintos marcos jurídicos y procesos de toma de decisiones y que asocian paradójicamente complejidad y rigidez.

- Una falta de adaptación de las normas y procedimientos al imperativo de dar un tratamiento rápido, seguro y flexible a numerosas operaciones de tránsito de carácter muy variado.

- Una infrutilización de los datos existentes, unida a la falta de informaciones completas y fiables sobre el impacto económico y administrativo real del tránsito y sobre las propias operaciones.

Estas deficiencias del sistema de tránsito sumadas a disfunciones de todo tipo han dado lugar a una acumulación de deudas aduaneras y fiscales. El plan de acción para el tránsito comunitario, a fin de combatir estas irregularidades, se articula en torno a las siguientes directrices:

1. Un sistema simple y coherente, que pueda ser fácilmente comprendido y aplicado por todos los operadores y los funcionarios de aduanas.

2. Un sistema administrado por procedimientos y mecanismos de cooperación modernos, basado particularmente en la informatización y el intercambio electrónico de datos.

3. Un sistema adaptado a la diversidad de operaciones y situaciones.

4. Un sistema que integre en sus mecanismos la prevención coordinada del fraude y una protección específica de los intereses en juego.

5. Un sistema cuya gestión y evaluación se basa en la disponibilidad y explotación de la información, a nivel tanto global como operativo.

Además, es indispensable una política penal en la Unión con el fin de facilitar la obtención de datos, pruebas, iniciar actuaciones judiciales de manera concertada, llevar ante los tribunales los casos graves de fraude y sancionar a los organizadores del fraude de manera efectiva, proporcionada y disuasiva.

Así tenemos que el plan de acción para el tránsito comunitario tiene, en particular, los siguientes objetivos:

- a) Reforzar la cooperación administrativa aduanera.
- b) Controlar la aplicación correcta y uniforme de la normativa.
- c) Establecer una cooperación aduana-operadores para responder mejor a las necesidades de los usuarios del tránsito.
- d) Garantizar la integración aduanera en Europa.
- e) Garantizar la complementariedad de los sistemas de tránsito internacional.
- f) Introducir una nueva herramienta en la base de la reforma del tránsito: el nuevo sistema informatizado del tránsito (NCTS).<sup>220</sup>

A fin de establecer en todos los puntos de la frontera exterior de la Unión Europea procedimientos y controles aduaneros de eficacia equivalente, los Estados miembros han creado un programa de acción llamado “Aduanas 2002” que tiene, entre otros, como objetivos:

- Garantizar la aplicación uniforme de la normativa comunitaria y las políticas comunes.
- Proteger los intereses de los ciudadanos y los agentes económicos.
- Prevenir e intensificar la lucha contra el fraude y los tráficó ilícitos.
- Reforzar la eficacia de las administraciones aduaneras nacionales.
- Facilitar el desarrollo de la cooperación entre administraciones aduaneras nacionales (de los Estados miembros), y entre éstas y la Comisión.<sup>221</sup>

### **2.12.1. Contrabando**

Podemos definir al contrabando como “el hecho de introducir o extraer del territorio nacional mercancías, eludiendo el pago de los derechos, impuestos, tasas y demás

---

<sup>220</sup> Cfr. [europa.eu.int/abc-es.html](http://europa.eu.int/abc-es.html)

<sup>221</sup> Cfr. Decisión 105/2000/CE del Programa de Acción “Aduanas 2002”.

gravámenes que pudiera corresponderle o el ejercicio de la potestad que sobre ella tiene la aduana, con arreglo a las ordenanzas o reglamentos.”<sup>222</sup>

Aunque en la normativa aduanera de la Unión Europea no se hace una referencia específica al contrabando como tal, las administraciones aduaneras de los Estados miembros, dentro de sus legislaciones, sí consideran la existencia y regulación de este ilícito.

Con el fin de evitar confundir al lector con un estudio exhaustivo de todas y cada una de las legislaciones de los países pertenecientes a la Unión, nuevamente nos referiremos a la legislación española en particular, ya que ésta sí regula al contrabando considerándolo como un delito y estableciendo diferentes hipótesis al respecto, a saber:

*“Son reos del delito de contrabando, cuando el valor de los géneros o efectos sea igual o superior a un millón de pesetas, los que:*

*a) Importaren o exportaren géneros de lícito comercio sin presentarlos para su despacho en las oficinas de aduanas.*

*b) Realicen operaciones de comercio, tenencia o circulación de géneros de lícito comercio de procedencia extranjera, sin cumplir los requisitos establecidos para acreditar su lícita importación.*

*c) Importaren, exportaren, poseyeren, elaborasen o rehabilitasen géneros estancados sin autorización.*

*d) Importaren, exporten o poseyeren géneros prohibidos.*<sup>223</sup>

*e) Exportaren sin autorización obras y objetos de interés histórico o artístico.*

*f) Obtuvieren mediante alegación de causa falsa el despacho de géneros estancados o prohibidos o mercancías extranjeras de lícito comercio por las oficinas de aduanas.*

<sup>222</sup> Cfr. Carvajal Contreras, Máximo, *Derecho aduanero*, 7ª ed., Ed. Porrúa, México 1998, p. 454.

<sup>223</sup> Son artículos o géneros prohibidos: a) los que como tales se hallen comprendidos en los aranceles de aduanas; b) todos aquellos que por razones de higiene, seguridad u otra causa cualquiera estén prohibidos expresamente por disposición con rango de ley en la importación, exportación, circulación, comercio, tenencia o producción. Cfr. Almajano Garcés, Luis y José Javier Almajano Pablos, *op. cit.*, 234.

g) *Condujeren en buque español o extranjero, de porte menor que el permitido, géneros estancados o prohibidos o mercancías de lícito comercio en cualquier puerto o lugar de las costas no habilitado a efectos aduaneros o en cualquier punto de las aguas jurisdiccionales españolas.*

h) *Alijasen o transbordaren en un buque clandestinamente cualquier clase de géneros o efectos dentro de las aguas jurisdiccionales españolas.*

i) *Exportaren material de defensa o material de doble uso sin autorización o habiéndola obtenido mediante declaración falsa o incompleta en relación con la naturaleza o el destino último de los mismos o de cualquier otro modo ilícito.*<sup>224</sup>

Asimismo, en la mencionada legislación española, encontramos que: *“son reos del delito de contrabando quienes realicen alguno de los hechos descritos anteriormente, cualquiera que sea su cuantía, si concurre alguna de las circunstancias siguientes: a) cuando el objeto del contrabando sean drogas, estupefacientes, armas, explosivos o cualesquiera otros cuya tenencia sea delito; b) cuando el contrabando se realice a través de alguna organización.”*<sup>225</sup>

A diferencia de la situación acaecida en España respecto al contrabando, con el fin de regular, en el ámbito de la Unión, formas particulares de cooperación que incluyan acciones transfronterizas con vistas a la prevención, investigación y represión de determinadas infracciones de las legislaciones nacionales de los Estados miembros y de las normativas aduaneras comunitarias (tales como el contrabando), los países parte de la Unión han creado el Convenio relativo a la asistencia mutua y la cooperación entre las administraciones aduaneras.<sup>226</sup>

<sup>224</sup> *Ley Orgánica 7/1982 de 13 de julio y Ley Orgánica 3/1992 de 30 de abril.*

<sup>225</sup> *Idem.*

<sup>226</sup> *Cfr. Artículo 1º del Convenio relativo a la asistencia mutua y la cooperación entre las administraciones aduaneras.*

El citado Convenio no afectará a las disposiciones relativas a la asistencia judicial en materia penal entre las autoridades judiciales ni a las disposiciones más favorables de los acuerdos bilaterales o multilaterales vigentes entre los Estados miembros que regulan la cooperación aduanera.

Entre las administraciones aduaneras tendrá lugar una cooperación transfronteriza de conformidad con el Convenio en cuestión. Dichas administraciones prestarán recíprocamente la ayuda necesaria en personal y en organización.

Podrá llevarse a cabo una cooperación transfronteriza con el objeto de prevenir, investigar y perseguir infracciones y contrabando en los siguientes casos:

a) Tráfico ilícito de drogas y sustancias psicotrópicas, armas, municiones, explosivos, bienes culturales, residuos peligrosos y tóxicos, materiales nucleares, biológicas y químicas (mercancías sometidas a prohibición).

b) Tráfico de sustancias consideradas por la Convención de las Naciones Unidas como estupefacientes y sustancias psicotrópicas, destinadas a la producción ilegal de drogas (sustancias precursoras).

c) Comercio transfronterizo ilegal de mercancías sometidas a gravamen, practicado eludiendo obligaciones fiscales o con el objeto de conseguir ilegalmente el pago de prestaciones públicas relacionadas con la importación o exportación de mercancías, cuando la magnitud de las transacciones y el riesgo que resulte desde el punto de vista tributario y de subvenciones pueda generar cargas financieras importantes para el presupuesto de la Comunidad Europea o de los Estados miembros.

d) Cualquier otro comercio de mercancías sometidas a prohibición por las normativas aduaneras comunitarias o nacionales.<sup>227</sup>

---

<sup>227</sup> Cfr. Artículo 9 del *Convenio relativo a la asistencia mutua y la cooperación entre las administraciones aduaneras de 18 de Diciembre de 1997*.

Con el fin de mejorar la cooperación práctica entre las autoridades aduaneras, los Estados miembros de la Unión han adoptado un Manual de operaciones conjuntas de vigilancia.

El Manual proporciona un marco general para la organización de las Operaciones Conjuntas de Vigilancia (OCV), así como los modelos de expediente para proporcionar una OCV, de mandato para su ejecución, de notificación a las administraciones aduaneras de las operaciones previstas y de acta.

El Manual propone mejorar la eficacia de la lucha contra el tráfico ilícito de mercancías sensibles, en particular, el tráfico de drogas, así como reforzar los controles en las fronteras exteriores.<sup>228</sup>

A manera de comentario final, podemos decir que los funcionarios de aduanas desempeñan el papel de guardianes de la Unión Europea: controlan los productos que se importan de terceros países a través de la frontera exterior común de la Unión, recaudando los derechos aduaneros, el importe sobre el valor añadido y los impuestos especiales, y protegen los intereses de la Comunidad y de sus ciudadanos.

Al evolucionar la unión aduanera de la UE y convertirse en un mercado único quedaron suprimidas todas las fronteras económicas internas entre los Estados miembros. Los controles se han situado en las fronteras externas. De ahí que se haya subrayado la necesidad de que las quince administraciones aduaneras piensen y actúen como una sola. Ahora son completamente interdependientes y descansan unas en otras.

Una razón por la que son necesarios sistemas efectivos de control de las mercancías es el crecimiento que ha experimentado el comercio, ya que cada vez resulta más difícil

---

<sup>228</sup> Cfr. *Manual de operaciones conjuntas de vigilancia de 9 de Junio de 1997*. [europa.eu.int/abc-es.html](http://europa.eu.int/abc-es.html)

intervenir físicamente. El reto que tienen que afrontar las administraciones es facilitar el flujo comercial sin dejar de ejercer, siempre que sea necesario, un control efectivo.

Las aduanas en la Unión Europea tienen un futuro y una función vital para realizar los deseos de todos sus ciudadanos, recaudar sus impuestos, proteger sus industrias, sus puestos de trabajo, su salud y su medio ambiente.

Las aduanas se adaptan y evolucionan para hacer frente a las nuevas funciones que les incumben y a los nuevos retos que se les presentan, de la misma forma en que deben armonizar, y, mejor dicho, unificar, sus procedimientos y prácticas en todos los ámbitos.

Por último, cabe hacer mención de la futura informatización de los "regímenes aduaneros económicos", término empleado para la importación de materiales en bruto o semiacabados que se utilizan en la Comunidad para la fabricación de productos que, posteriormente, se exportan, el depósito y las importaciones temporales. La utilización de esos regímenes tiene que ser autorizada normalmente por las autoridades aduaneras.

Con ayuda de una base de datos central se podrá informar a los Estados miembros de si ya ha sido presentada o autorizada en otro punto de la Comunidad una solicitud de procedimiento aduanero económico. Se podrá hacer consultas en todo el ámbito de la Unión, con lo que las decisiones serán más transparentes y uniformes.

Por consiguiente se reforzará la competitividad en la Unión Europea en el mercado mundial y se simplificará el comercio.

**Falta página**

**N° 169**

**CAPÍTULO 3. ESTUDIO DE LA PREVALIDACIÓN Y DE LOS RECONOCIMIENTOS DE MERCANCIAS EFECTUADOS EN LAS ADUANAS DE MÉXICO Y SU INEXISTENCIA EN EL SISTEMA ADUANERO DE LA UNIÓN EUROPEA.**

**3.1. Requisitos para la Comprobación Física de las Mercancías Declaradas en el Sistema Aduanero de México.**

- 3.1.1. Prevalidación.
- 3.1.2. Primer y segundo reconocimientos.

**3.2. Procedimiento para el Tránsito de Mercancías en la Unión Europea.**

- 3.2.1. Control documental.
- 3.2.2. Inspección física.
- 3.2.3. Controles a posteriori.
- 3.2.4. Garantía.

**3.3. Ventajas de la Sustitución de la Práctica de Prevalidación y Reconocimientos por la Práctica de Libre Tránsito Comunitario en el Marco de los Tratados Internacionales de los que México sea Parte.**

### CAPÍTULO 3. ESTUDIO ANALÍTICO DE LA PREVALIDACIÓN Y DE LOS RECONOCIMIENTOS DE MERCANCÍAS EFECTUADOS EN LAS ADUANAS DE MÉXICO Y SU INEXISTENCIA EN EL SISTEMA ADUANERO DE LA UNIÓN EUROPEA

*¿Qué clase de hombres seríamos,  
si careciéramos de la facultad de razonar?  
Seríamos como las bestias de la selva.  
Pero la razón preside todos nuestros actos.*

**Don Vito Corleone**

En el sistema de aduanas de México, las disposiciones legales aduaneras son de carácter eminentemente jurídico, pero algunas contienen connotaciones económicas, por lo que convencionalmente se han separado; elaborándose normas sustantivas y normas arancelarias, siendo estas últimas las de carácter económico. La jerarquía de estos ordenamientos en nuestro sistema es de igualdad, principio que mantiene la ley aduanera al preceptuar que la propia ley de aduanas, la de los impuestos generales de importación y exportación y las demás leyes y ordenamientos, regulan la entrada al territorio nacional y la salida del mismo de mercancías y de los medios en que se transporten o conduzcan, así como el despacho aduanero y los hechos y actos que deriven de éste o de dicha entrada o salida de mercancías.<sup>229</sup>

Con relación al sistema de aduanas en la Unión Europea, no podemos hablar de un principio de igualdad entre las legislaciones domésticas y la norma comunitaria, ya que esta última predomina sobre las legislaciones y las ordenanzas nacionales de los Estados miembros.

---

<sup>229</sup> Cfr. Artículo 1° de la *Ley Aduanera mexicana*.

El glosario de términos aduaneros internacionales de la Organización Mundial de Aduanas, define a la **legislación aduanera** como “el conjunto de prescripciones legislativas y reglamentarias concernientes a la importación y a la exportación de mercaderías que la aduana está expresamente encargada de aplicar y reglamentaciones eventualmente dictadas por la aduana en virtud de los poderes que le han sido atribuidos por Ley”.<sup>230</sup>

El objetivo de este capítulo es presentar al lector un panorama comparativo de los sistemas aduaneros de México y de la Unión Europea respectivamente, exponiendo sus deferencias sustanciales, y considerando a la Comunidad como una unión aduanera y no a cada uno de sus Estados miembros en lo particular.

### **3.1. REQUISITOS PARA LA COMPROBACIÓN FÍSICA DE LAS MERCANCÍAS DECLARADAS EN EL SISTEMA ADUANERO DE MÉXICO**

En el campo aduanero el acto de determinación asume características específicas tal que, en el ámbito aduanero no se habla de “determinar” sino de “aforar”, el aforo aduanero es un acto administrativo cuya mezcla de operaciones materiales e intelectuales conforman el acto único de la determinación de la obligación tributaria aduanera.

Etimológicamente, la palabra aforo proviene del latín *afforatum*, forma sustantiva abstracta de *afforare*, que consistía en tasar el valor de las cosas según el precio que tenía en el mercado público.<sup>231</sup>

La Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), define el aforo en su glosario de términos aduaneros de la siguiente manera: “operación que consiste en una o varias de las siguientes actuaciones: reconocer las mercancías, verificar su naturaleza y

<sup>230</sup> [europa.eu.int/abc-es.html](http://europa.eu.int/abc-es.html)

<sup>231</sup> Narváez, Reinaldo, *De la inmutabilidad del acto del aforo aduanero*, Ed. Jurídica, Santiago de Chile, 1971. Tomado de Witker, Jorge, *Derecho tributario aduanero*, 2ª ed., Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1999, p. 100.

*valor, establecer su peso, cuenta o medida, clasificarlas en la nomenclatura arancelaria y determinar los derechos e impuestos que les son aplicables*".<sup>232</sup>

Witker define al aforo aduanero como la función administrativa que permite cuantificar el monto de los derechos e impuestos adecuados por la importación o exportación de mercancías determinándolos directamente con la colaboración del sujeto pasivo o revisando la efectuada por éste en los casos autorizados por la ley.

La definición precedente reconoce para el campo aduanero la posibilidad de sólo dos tipos de determinación: la efectuada por la autoridad tributaria con participación o colaboración del sujeto pasivo (importador o exportador) llamada por la doctrina "determinación mixta" y la efectuada por el sujeto pasivo, llamada por los tratadistas "autodeterminación" o "autoimposición". La tendencia actual es acentuar el papel de la autodeterminación.<sup>233</sup>

El aforo, tal como lo hemos planteado, es la suma de varias operaciones prelativas, algunas meramente materiales y otras de carácter intelectual, pero todas ellas constituyen parte del acto de determinación de la obligación tributaria aduanera. Las primeras cuatro operaciones que integran el aforo aduanero podemos calificarlas de preparatorias del acto de determinación. Éstas son:

**a) Examen de la documentación.** La administración debe examinar acuciosamente el formulario de importación, donde constarán las declaraciones aduaneras y comprobará si éstas han sido correctamente formuladas, y si se han acompañado los documentos exigidos por la ley (conocimiento de embarque, factura comercial, registro previo, etc.).

---

<sup>232</sup> [www.se.gob.mx](http://www.se.gob.mx)

<sup>233</sup> Witker, Jorge, *Derecho tributario aduanero*, 2ª ed., Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1999, p. 101.

**b) Designación del funcionario que realizará la operación.** Con los sistemas automatizados esta función ha perdido importancia. Una vez aceptado a tramitación el documento de despacho aduanero, por haberse comprobado que cumplía con los requisitos exigidos por la ley, debe designarse al funcionario que deberá verificar la determinación practicada por el sujeto pasivo o practicar la determinación con base en la información otorgada por el sujeto pasivo y los datos levantados personalmente.

**c) Indicación de los bultos a examinar.** El vista de aduanas deberá indicar cuántos y cuáles bultos examinará al practicar su aforo. Lo anterior persigue dos finalidades:

1. Eximir al vista de aduanas<sup>234</sup> de la obligación de examinar gran cantidad de bultos cuando todos sean de igual contenido, y

2. Limitar la responsabilidad al funcionario exclusivamente a los bultos por él reconocidos.

Si el despacho está constituido por bultos con mercancías diversas, el vista de aduanas deberá examinarlos todos, especificando separadamente el contenido de cada uno de ellos.

**d) Cotejo y examen de los bultos.** Puestos los bultos a disposición del vista de aduanas, éste deberá determinar si ellos corresponden a los por él solicitados y a los especificados en los documentos del despacho aduanero.

Luego de verificada la perfecta correspondencia de los bultos presentados con los indicados en los documentos naviero-aduanero-portuario, procederá el vista de aduanas a practicar un minucioso examen exterior de los bultos, a fin de comprobar que no han sido violentados y que se encuentran en condiciones tales que permitan presumir que la mercancía no ha sido robada, cambiada o adulterada.

---

<sup>234</sup> Resulta importante mencionar que la figura del vista aduanal ha sido sustituida por la del verificador aduanal, en lo que respecta al primer reconocimiento, ya que el segundo es hecho por dictaminadores aduanales. *Cfr. Ley Aduanera mexicana vigente.*

Si de este examen físico de los bultos se deduce que presentan las irregularidades antes indicadas, se suspende el aforo y se practica un reconocimiento ante el dueño o consignatario de los bultos (o su agente de aduanas), un representante de la compañía de seguros y de la empresa o institución almacenista a fin de certificar las faltas o averías y deslindar responsabilidades.<sup>235</sup>

**e) Pesaje, medición y cuenta.** El impuesto aduanero puede ser *ad valorem*, específico o mixto, por lo tanto, la declaración del importador deberá indicar la cantidad de la mercancía a despachar. La cantidad está indicada prácticamente en todos los documentos que se presentan junto a la declaración aduanera, sólo resta cotejar el peso, medida o cuenta de las mercancías tenidas a la vista con las cifras indicadas en la declaración aduanera y en los documentos que a ella se adjuntaron.

**f) Reconocimiento aleatorio.** Llamado comúnmente “semáforo fiscal”. A través de un equipo de cómputo con un programa previamente diseñado, la autoridad aduanera selecciona en forma aleatoria los pedimentos a los cuales les practicará reconocimiento arancelario. De un total del 100% de documentos entre el 88% y 90% son declarados con “desaduanamiento libre” (semáforo verde); lo que significa que la mercancía, en su mismo medio de transporte, después del segundo reconocimiento, puede continuar hasta su destino final. El otro 10% o 12% son a los que la autoridad reconocerá (semáforo rojo) para verificar que lo declarado en el pedimento corresponda a la verdad jurídica.<sup>236</sup>

**g) Clasificación.** El arancel aduanero es una tarifa que está conformada por una nomenclatura<sup>237</sup> y la tabla de los impuestos. No existe un principio único de clasificación; pero entre los principios más importantes se encuentran, según Durval Ferreira de Abreu, los siguientes:

---

<sup>235</sup> Esta práctica ha sido sustituida en virtud del segundo reconocimiento. *N. del A.*

<sup>236</sup> *Cfr.* Carvajal Contreras, Máximo, *Derecho aduanero*, 7ª ed., Ed. Porrúa, México, 1998, p. 371.

<sup>237</sup> Se define a la nomenclatura como “la enumeración descriptiva, ordenada y metódica de mercancías, según reglas o criterios técnicos jurídicos, formando un sistema completo de clasificación”. Ferreira de Abreu, Durval, “Nomenclaturas aduaneras”, *Temas Aduaneros*, vol. 6, octubre, Santo Domingo, 1980. Tomado de Witker, Jorge, *op. cit.*, p. 104.

1. Origen o procedencia técnica del producto (si procede del reino animal, vegetal o mineral).
2. Naturaleza de la materia (hierro, madera, cuero, algodón, etc.).
3. Actividad económica que suministra la materia prima (ganadería, silvicultura, pesca, minería).
4. Usos (según la necesidad humana que satisfagan: alimentación, vestuario, vivienda, transporte, todos los bienes de consumo durables o no durables).
5. Aplicación (bienes de producción, brutos o semimanufacturados, destinados a la industria o a la construcción, tales como maquinaria, herramientas, aparatos y otros medios de producción), y
6. Grados de preparación o elaboración en el proceso de su transformación (materias primas, semimanufacturas y manufacturas).

En la práctica aduanera, clasificar es encontrar la exacta posición relativa a una mercancía en determinado esquema de clasificación. Esta ubicación supone un perfecto conocimiento del sistema utilizado y una correcta previa identificación de la mercancía a clasificar.

**h) Liquidación.** Reconocida la mercancía, valorada y clasificada en una específica posición arancelaria, sólo basta combinar la alícuota y la base de cálculo allí fijada, para obtener el elemento cuantitativo del hecho generador de la obligación tributaria aduanera. El impuesto de aduana resultará del producto de la alícuota por la base de cálculo. Las alícuotas pueden ser expresadas en unidades monetarias, llamadas alícuotas fijas, o bajo la forma de porcentajes, llamadas entonces alícuotas porcentuales.

**i) Características del aforo.** Para Carlos Anabalón Ramírez, el aforo es un acto de accertamiento tributario, es decir, es el acto por el que se determinan las contribuciones que causan las mercancías objeto de despacho aduanero.

Es un acto relativo, porque sólo tiene relación y efecto sobre una determinada mercancía, sujeta a un despacho aduanero, por un determinado importador o su representante autorizado.

Por su naturaleza es un acto formal y solemne, por lo que la falta o el incumplimiento de dicha formalidad o solemnidad legal acarrea inevitablemente la inexistencia o ineficacia del acto realizado.

Es un acto inmutable, porque al causar estado la clasificación realizada por el vista, éste queda firme y sus efectos son válidos tanto para el particular como para el Estado, adquiriendo la calidad de inmutable, por lo que no podrá sufrir modificación alguna salvo los casos de excepción contemplados por las disposiciones legales.<sup>238</sup>

El aforo sólo procede en los regímenes aduaneros definitivos, ya que el hecho jurídico causante del tributo lo constituye el acto de la vida económica representado por la introducción de mercaderías extranjeras para su uso o consumo definitivo en el país, o el envío de mercaderías nacionales o nacionalizadas para su uso o consumo en el exterior.

El legislador ha indicado como únicos regímenes aduaneros que permiten el ingreso o salida de mercaderías para su libre disposición dentro del país o fuera de él, los regímenes definitivos de la importación (o nacionalización) y exportación, y sólo ellos dan nacimiento al hecho generador del impuesto aduanero, el cual se determina a través del aforo aduanero.

En los siguientes párrafos trataremos al aforo aduanero en el marco del Convenio de Kyoto; recordemos que el Consejo de Cooperación Aduanera de Bruselas (OMA) es un organismo técnico internacional con carácter intergubernamental que estudia y resuelve

---

<sup>238</sup> Cfr. Anabalón Ramírez, Carlos, *El aforo aduanero*, Revista tributaria, año IV, vol. IV, número 13, enero-marzo, 1978. Tomado de Carvajal Contreras, Máximo, *op. cit.*, p. 369.

los problemas aduaneros desde el punto de vista técnico, cuyo principal objetivo es mejorar y armonizar el funcionamiento de las aduanas con miras a facilitar el desarrollo del comercio internacional.

Al amparo y bajo los auspicios de la OMA, con fecha 18 de mayo de 1973 se celebró el Convenio Internacional de Kyoto para la simplificación de los regímenes aduaneros. Este Convenio, en su artículo 2198 establece que cada una de las partes contratantes se comprometen a promover la simplificación y armonización de los regímenes aduaneros, y a dichos efectos, atenerse a las normas y prácticas recomendadas, objeto de los anexos del citado Convenio.

El anexo B-1 del Convenio en cuestión, relativo al despacho a consumo, indica que las obligaciones que va a cumplir el declarante para el despacho de mercancías a consumo se refieren principalmente a la presentación de una declaración y al pago de los derechos e impuestos eventualmente exigibles a la importación.

En el despacho de mercancías, la aduana realiza las operaciones siguientes: examen de la declaración y de los documentos unidos a la misma; reconocimiento de las mercancías, liquidación y cobro de los derechos e impuestos de importación y concesión del levante. De acuerdo con las prácticas administrativas nacionales, estas operaciones pueden desarrollarse en un orden diferente del que han sido enumeradas.<sup>239</sup>

Consideramos conveniente tratar en este punto lo relativo a la extinción de la obligación tributaria aduanera, ésta reconoce como formas habituales de extinción al pago, la prescripción, la confusión y la compensación<sup>240</sup>; sin embargo, también admite

---

<sup>239</sup> [www.se.gob.mx](http://www.se.gob.mx) Cfr. *Convenio Internacional de Kyoto para la simplificación de los regímenes aduaneros de 18 de Mayo de 1973*.

<sup>240</sup> "El pago es el cumplimiento de la obligación, cualquiera que sea el objeto de ésta. Se paga dando una cosa, prestando un servicio u observando la abstención objeto de una obligación, trátase de obligaciones de dar, de hacer o de no hacer. El pago es el efecto normal de toda obligación y, además, la forma natural de extinguirla: la relación jurídica fenece y se agota con su cumplimiento." "Puede definirse a la prescripción como una institución de orden público que extingue la facultad de un acreedor que se ha

modalidades *sui géneris*, tales como el abandono expreso de mercancías y la pérdida o destrucción total de las mercancías.

El sujeto pasivo del impuesto de aduanas no sólo debe cumplir la obligación principal nacida de la relación jurídico-aduanera, sino también las demás obligaciones accesorias tales como el pago de las tasas, multas, intereses y otras sanciones pecuniarias en que hubiese incurrido durante la tramitación del despacho aduanero de sus mercancías.

El legislador ha dotado al Estado del instrumento necesario a fin de compulsar al contribuyente a cumplir las obligaciones precedentemente señaladas. Este instrumento es la prenda aduanera, representada por las mercancías y por la facultad del fisco-aduanas para disponer de ellas cuando no han satisfecho oportunamente el pago total de los derechos, impuestos y demás gravámenes adeudados con ocasión de su paso a través de las fronteras aduaneras.

Siempre que el pago de los derechos, impuestos y demás gravámenes aduaneros estuviere total o parcialmente insoluto, las aduanas están facultadas para retener las mercaderías que están en su poder, perseguirlas, en caso contrario, secuestrarlas cuando sean habidas, disponer de ellas en la forma autorizada por la ley, y en el supuesto de que las mercaderías se encuentren trabadas por embargos judiciales decretados en juicios incoados por terceros en contra del deudor, el fisco-aduanas, frente al producto producido de la enajenación o subasta aduanera, tiene derecho preferente al pago, y sólo con el saldo, si existiese, cubrirán sus créditos el resto de los acreedores.<sup>241</sup>

---

abstenido de reclamar su derecho durante determinado plazo legal, a ejercer coacción legítima contra un deudor que se opone al cobro extemporáneo o exige la declaratoria de prescripción." "La obligación se extingue por confusión cuando las calidades de acreedor y deudor se reúnen en una misma persona. La obligación renace si la confusión cesa." "Tiene lugar la compensación cuando dos personas reúnen la calidad de deudores y acreedores recíprocamente y por su propio derecho. El efecto de la compensación es extinguir por ministerio de ley las dos deudas, hasta la cantidad que importe la menor." Bejarano Sánchez, Manuel, *Obligaciones civiles*, 4ª ed., Ed. Oxford University Press, México, 1998, pp. 282, 455, 446, 436.

<sup>241</sup> Cfr. Witker, Jorge, *op. cit.*, pp. 116-117.

Las mercaderías al responder por el pago de los gravámenes aduaneros no reemplazan la cantidad adeudada (con la sola excepción de las mercancías expresamente abandonadas); no hay una dación en pago del deudor al acreedor en donde las mercancías representan la suma de dinero adeudada. Tales mercancías están caucionando dicho pago, y al producirse la condición prevista en la ley que faculta al Estado a disponer de ellas, dicha disposición tiene una sola modalidad: la enajenación de las mercaderías para que con el producto de ellas el Estado (fisco-aduanas) pueda hacerse pago de su crédito.

Cabe hacer mención que no todas las mercancías que adeudan gravámenes aduaneros son susceptibles de ser enajenadas, éstas además deberán tener alguna de las calidades siguientes:

**a) Mercancía presuntamente abandonada.** Por principio general, se presumen abandonadas todas aquellas mercaderías que no hayan sido despachadas dentro de los plazos establecidos para ello, siempre y cuando ocurra alguna de las causales siguientes: 1) mercancías respecto de las cuales no se haya solicitado su desaduanamiento; 2) mercancías respecto de las cuales se haya solicitado su desaduanamiento, pero no se cancelaron los derechos, impuestos y demás gravámenes adeudados, y 3) mercancías respecto de las cuales se solicitó su desaduanamiento, se cancelaron los gravámenes adeudados, pero no se retiraron de la potestad de la aduana.

Las mercaderías caen en presunción de abandono por el solo imperio de la ley, apenas se encuentren en las condiciones previstas por el legislador, sin necesidad de que medie una declaración formal de las autoridades aduaneras reconociendo este hecho. Sin embargo, es recomendable para el debido control administrativo, dictar una resolución al respecto exponiendo los hechos y fundamentos de derecho que autoricen declarar las mercaderías en presunción de abandono. Ello es conveniente ya que permite a sus dueños tomar conocimiento expreso y oficial de este hecho, pudiendo reclamar a las autoridades que correspondan cuando estimen no haberse dado en la práctica las condiciones previstas por la ley para presumir sus mercaderías abandonadas.

**b) Mercancía expresamente abandonada.** En determinadas circunstancias, el interesado podrá verse impedido en despachar sus mercancías, sea por resultar éstas prohibidas de importar, sea porque los gravámenes aduaneros que las afectan exceden con creces la capacidad económica del importador, sea finalmente por estar prohibida su reexportación o resultar antieconómica. El dueño de las mercancías puede desligarse de sus compromisos tributarios aduaneros a través del abandono a favor del Estado, en la forma y plazo exigidos por las normas legales aduaneras.

El abandono se realiza a través de la cesión de los derechos que el dueño tiene sobre sus mercancías y requiere además de la aceptación del cesionario para la validez del acto. La aceptación expresa del Estado tiene como fundamento el hecho de que éste debe velar por que las mercancías que le son cedidas sean realmente realizables y pueda con el producto de ellas hacerse pago de su crédito por los derechos, impuestos y demás gravámenes aduaneros que se encuentren parcial o totalmente insolutos.<sup>242</sup>

**c) Mercancía decomisada penalmente.** La penalidad de los delitos aduaneros puede ser pecuniaria y/o privativa de la libertad, y en ambos casos siempre irá acompañada con el decomiso de las mercancías objeto del delito. La sanción del decomiso consiste en la pérdida de las mercaderías para sus dueños, las que pasan al Estado para el solo efecto de su enajenación. Para que las mercancías caigan en esta calidad jurídica, es necesario que se dicte una sentencia firme y ejecutoriada condenando a los inculpados por el delito de abandono o fraude aduanero, o habiéndolos absuelto, haya declarado que las mercaderías han sido objeto de un delito aduanero ordenando en la parte resolutive del fallo el decomiso de las mismas.<sup>243</sup>

---

<sup>242</sup> *Ibidem*, p. 118-119.

<sup>243</sup> "El decomiso consiste fundamentalmente en la privación, a la persona que se dedica al comercio en géneros prohibidos o que comete un delito, de las cosas que fueron objeto de ese tráfico ilícito o que sirvieron para la realización de una infracción penal." Carrancá y Trujillo, Raúl y Raúl Carrancá y Rivas, *Código Penal anotado*, 21ª ed., Ed. Porrúa, México, 1998, p. 161.

**d) Mercancía decomisada administrativamente.** Esta modalidad corresponde a todas aquellas resoluciones dictadas por las autoridades aduaneras decomisando las mercaderías cuando éstas se encuentran en los casos previstos por la ley y/o sus reglamentos. Como ejemplos podemos citar los siguientes casos: 1)mercancías retenidas a sus dueños a su presentación en aduanas por ser de prohibida importación, o exceder el concepto de “efectos personales”<sup>244</sup> y que no fuesen reexportadas en los plazos legales que correspondan; 2)mercancías náufragas, es decir, aquéllas arrojadas por el mar a la orilla de la costa y cuyos dueños se ignoran; 3)mercancías depositadas en los almacenes de aduanas y cuyo consignatario se ignora por falta de antecedentes documentales, inexistencia de datos en los envases que permitan individualizar a sus dueños, etcétera.<sup>245</sup>

Para que las mercaderías se entiendan caídas en decomiso administrativo, requiérese de una resolución del administrador o jefe de la aduana respectiva, declarándolas en dicha calidad jurídica.

**e) Mercancía incautada.** Las mercaderías aprehendidas con ocasión de un delito de contrabando o fraude aduanero quedan depositadas en aduanas a disposición del juez que conoce del juicio penal-aduanero respectivo en espera de las resultas del mismo. Estas mercancías, durante la incoación del proceso, se encuentran en calidad jurídica de

<sup>244</sup> El artículo 106 del Código Fiscal de la Federación establece como mercancías de uso personal, las siguientes: a)alimentos y bebidas para su consumo, ropa y otros objetos personales, excepto joyas; b)cosméticos, productos sanitarios y de aseo, lociones, perfumes, medicamentos y aparatos médicos o de prótesis que utilice; c)artículos domésticos para su casa habitación siempre que no sean dos o más de la misma especie. *Cfr. Código Fiscal de la Federación.*

<sup>245</sup> “Para el derecho aduanero, el decomiso será para sus dueños, la pérdida de la propiedad de las mercancías objeto de infracción a favor del fisco federal; cuando el ilícito sea realizado con mercancías prohibidas, en algunos casos mercancías restringidas o reguladas, faltando la autorización requerida e imponiéndose las sanciones correspondientes. Asimismo, cuando no se acredite que se cumplieron con los trámites y formalidades para su introducción al territorio nacional. Las mercancías materia de infracción relacionada con la importación y exportación, pasarán a propiedad del fisco federal, a menos que la infracción quede comprendida exclusivamente en la omisión del pago de los impuestos con mercancías libres de requisitos o permisos y no prohibidas. Tampoco pasarán a propiedad del fisco federal, las mercancías exentas de impuestos al comercio exterior, excepto que su importación esté restringida o prohibida.” Carvajal Contreras, Máximo, *op. cit.*, p. 450.

“incautadas” o simplemente “retenidas” hasta la finalización del juicio, ya que si éste termina con un fallo condenatorio, a los responsables del delito les serán comisadas las mercancías, y si el fallo es absolutorio, podrán iniciarse o seguirse los trámites para el despacho de las mercancías.<sup>246</sup>

Con respecto a la pérdida o destrucción total de las mercancías, las legislaciones aduaneras han transplantado la institución de la “pérdida de la cosa debida”, contemplada por el derecho civil, al campo aduanero; así el artículo 27 de la Ley Aduanera mexicana dispone que: “si las mercancías en depósito ante la aduana se destruyen por accidente, la obligación fiscal se extinguirá, salvo que los interesados destinen los restos a algún régimen aduanero.”

En esta fase del presente trabajo, consideramos conveniente hacer mención de los impuestos aduaneros, definirlos y clasificarlos, de una manera escueta, pues este tema ya ha sido tratado en el punto tres del capítulo primero de la empresa en cuestión; además también es necesario mencionar otros derechos e impuestos motivo del movimiento transfronterizo a través de las aduanas.

Para Archille Cutrera, el impuesto aduanero es “un pago en dinero debido al Estado por todo aquél que transporte, hacia un lado a otro de la frontera, una mercancía sometida a derecho y destinada a ser consumida en el interior o exterior del territorio aduanero del Estado”.<sup>247</sup>

En cuanto a la clasificación de los impuestos aduaneros, ésta obedece a diferentes criterios:

Por su finalidad:

---

<sup>246</sup> Cfr. Witker, Jorge, *op. cit.*, pp. 120-122.

<sup>247</sup> Cutrera, Archille, *Principii de Diritto e Política Doganale*, 2ª ed., Ed. Cedán, Italia, 1941. Tomado de Carvajal Contreras, Máximo, *op. cit.*, p. 373.

a) *fiscales*, cuando el Estado los utiliza con el fin de obtener un ingreso para el cumplimiento de sus objetivos.

b) *protectores*, cuando el Estado busca la protección de su economía interna.

Por su régimen aduanero:

a) *importación*, cuando se causan por la introducción de mercancías a un territorio aduanero.

b) *exportación*, cuando se perciben por la extracción de mercancías de un territorio aduanero.

Por su gravamen:

a) *específico*, cuando el impuesto se determina por una cantidad monetaria fija según una medida aritmética.

b) *ad valorem*, cuando el impuesto se calcula con base en un porcentaje fijo del valor de las mercancías.

c) *mixtos*, cuando el impuesto se percibe por medio de combinar el específico y el *ad valorem*.

d) *graduales*, cuando el impuesto se determina con base en las diferentes calidades de una mercancía.

Por su naturaleza:

a) *autónomos o generales*, cuando son determinados por disposiciones internas y su aplicación es para todas las mercancías.

b) *convencionales*, cuando son establecidos a través de un convenio internacional y su aplicación es para determinadas mercancías y para los países contratantes.

Por su pago:

a) *definitivo*, cuando las mercancías que han sido introducidas o extraídas de un país van a ser consumidas o usadas.

b) *garantizado*, cuando las mercancías retornan al extranjero o provienen de él, ya sean en su mismo estado o después de un proceso industrial.

c) *suspensivo*, cuando las mercancías se depositan en almacenes generales de depósito o son para la industria automotriz.

Para la aplicación de las cuotas, bases gravables, tipos de cambio de moneda, cuotas compensatorias, regulaciones y restricciones no arancelarias, precios estimados y prohibiciones aplicables, regirán las siguientes normas:

En importación: en tráfico marítimo la fecha en que fondee la embarcación que las transporta en el puerto al que vengán destinadas las mercancías o la de amarre o atraque de la embarcación. En tráfico terrestre la fecha en que las mercancías crucen la línea divisoria internacional. En tráfico aéreo la de arribo de la aeronave al primer aeropuerto nacional. En tráfico postal se seguirán las reglas para el tráfico marítimo, terrestre o aéreo dependiendo de cuál es el medio de conducción en el que se transporten las mercancías.

En exportación, la norma general es la fecha de presentación de las mercancías ante la autoridad aduanera. Cuando las mercancías entren o salgan del país a través de tuberías o cables, será la fecha en que se practique la lectura de los medidores.

Tratándose del Impuesto al Valor Agregado (IVA), están obligados a su pago las personas físicas o morales que, en el territorio nacional, realicen la importación de bienes o servicios, entendiéndose por esto la introducción al país de bienes, la adquisición por personas residentes en el país de bienes intangibles enajenados por personas no residentes en él. El uso o goce temporal de bienes tangibles cuya entrega material se hubiese efectuado en el extranjero. El uso y goce temporal de bienes intangibles proporcionados por personas no residentes en el país. El aprovechamiento de servicios independientes cuando se presten por no residentes en el país, con excepción del transporte internacional.

La base gravable será el valor de transacción de las mercancías más el monto de los impuestos a la importación y de cualquier otro impuesto que se tuviera que pagar con motivo de la importación. El pago del IVA se hará en el pedimento conjuntamente con el impuesto *ad valorem*, tendrá el carácter de provisional. No podrán retirarse

mercancías de la aduana ni de los recintos fiscales o fiscalizados si no se ha pagado previamente este impuesto.

No se pagará el IVA en las importaciones que no lleguen a consumarse, en las temporales, en el retorno de mercancías exportadas temporalmente, en mercancías en tránsito o trasbordo, respecto de los equipajes o menajes de casa<sup>248</sup>, en los bienes o servicios que en el país no den lugar al pago del IVA, en los bienes donados a la Federación, Estados o Municipios o personas autorizadas por la Secretaría de Hacienda, ni en las importaciones de obras de arte de reconocida calidad y valor cultural y que se destinen a exhibición pública permanente, así como las que importe su mismo autor. La exportación de mercancías está en tasa cero.

Con relación al Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS), están obligados a su pago las personas físicas o morales que importen los bienes siguientes: alcohol, alcohol desnaturalizado, cervezas y bebidas refrescantes en sus respectivas graduaciones alcohólicas, bebidas alcohólicas, aguardiente y sus concentrados, tabacos labrados, cigarros, gasolina nova y magna sin, diesel y gas natural para combustión automotriz.

La base gravable de este impuesto es el valor de transacción más las contribuciones y aprovechamientos con excepción del IVA. Para determinarlo se multiplicará la tasa establecida en el artículo 2 de la ley del IEPS por la base gravable. Su pago se hará

---

<sup>248</sup> El menaje de casa que pueden importar libre de impuestos al comercio exterior los inmigrantes y los nacionales repatriados o deportados, así como los residentes de la franja o región fronteriza que cambien su casa habitación a poblaciones del resto del país, comprende las siguientes mercancías usadas: el ajuar y bienes muebles de una casa, que sirvan exclusiva y propiamente para el uso y trato ordinario de una familia, ropa, libros, libreros, obras de arte o científicas, que no constituyan colecciones completas para la instalación de exposiciones o galerías de arte, así como las herramientas de obreros y artesanos, siempre que sean indispensables para el desarrollo de la profesión, arte u oficio. Los instrumentos científicos y las herramientas que gozarán de dicha exención no podrán constituir equipos completos para la instalación de laboratorios, consultorios o talleres. No quedan comprendidas en la presente exención, las mercancías que los interesados hayan tenido en el extranjero para actividades comerciales o industriales, ni los vehículos. Cfr. *Ley Aduanera mexicana*, artículos 61 y 142 y el artículo 90 del *Reglamento de la Ley Aduanera*.

conjuntamente con el de importación señalándose en el pedimento aduanal. Si el pago del impuesto *ad valorem* no se causa o se difiere, el del IEPS se pagará.

No causan el pago de este impuesto las importaciones que no lleguen a consumarse, sean temporales, retornen del extranjero después de haberse exportado temporalmente, sean objetos de tránsito o trasbordo, las traigan en franquicia los pasajeros<sup>249</sup>, las efectuadas por las misiones diplomáticas acreditadas, y el aguamiel y los productos de su fermentación. La exportación definitiva de las mercancías gravadas por este impuesto es del cero por ciento.

Son sujetos del Impuesto sobre Automóviles Nuevos (ISAN), las personas físicas o morales que importen en definitiva al país automóviles del año modelo de la importación o de diez años modelos anteriores.

Como base gravable del ISAN se establecen dos situaciones:

1. Si la importación la realiza un fabricante o sus distribuidores, la base será el precio de enajenación al consumidor más el impuesto general de importación y las demás contribuciones que se tengan que pagar por la importación, con excepción del IVA. El impuesto se calculará aplicando la tarifa considerada en la Ley del ISAN.

2. Si la importación es realizada por persona diferente al fabricante o sus distribuidores, será base el valor de transacción adicionado con el impuesto *ad valorem* y los demás gravámenes que se tengan que pagar por la importación, con excepción del IVA. El impuesto se calculará aplicando la tarifa considerada en la Ley del ISAN.

---

<sup>249</sup> Es conveniente hacer la distinción entre la franquicia y la exención. “La franquicia es el paso libre que se concede a una persona para no pagar las contribuciones ni cumplir con las regulaciones de carácter económico establecidas para las mercancías; por esta razón se dice que la franquicia significa un paso franco por la aduana.” Asimismo, entendemos a la exención como “la eliminación del nacimiento de una obligación tributaria. La exención supone la existencia de una norma impositiva que define un hecho imponible el cual, al realizarse da nacimiento a una obligación tributaria; así como una norma que ordena que dicha obligación no produzca efectos de pago del gravamen no obstante la realización del hecho imponible determinado en la ley.” Carvajal Contreras, Máximo, *op. cit.*, p. 389.

Los automóviles nuevos que se exportan en definitiva de nuestro país al extranjero, no pagan este impuesto.

Con respecto a los derechos que deben pagarse por la prestación de determinados servicios aduaneros, en México su regulación se encuentra en el capítulo tercero de la Ley Federal de Derechos, cuyas cantidades cambian cada año. Las cuotas se actualizan en los términos del artículo 17-A del Código Fiscal de la Federación, además de la actualización realizada en los meses de enero y julio. Las cuotas que tengan por base el valor de las mercancías no se incrementarán.<sup>250</sup>

### 3.1.1. Prevalidación

Las disposiciones que regulan a la prevalidación, sucintas en suma, se encuentran en el artículo 16-A de la Ley Aduanera mexicana, mismo que entró en vigor en razón a la adición de la Ley el 15 de febrero de 2002.

El artículo 16-A de la Ley en comento dispone que: *“la prevalidación consiste en comprobar que los datos asentados en el pedimento, estén dentro de los criterios sintácticos, catalógicos, estructurales y normativos, conforme se establezca por el Servicio de Administración Tributaria (SAT), para ser presentados al sistema electrónico del propio servicio.”*

Las confederaciones de agentes aduanales, las asociaciones nacionales de empresas que utilicen los servicios de apoderados aduanales, siempre que acrediten su solvencia moral y económica y estén al corriente en sus obligaciones fiscales, podrán pedir autorización al SAT para prestar los servicios de prevalidación electrónica de datos contenidos en los pedimentos elaborados por los agentes o apoderados aduanales.

---

<sup>250</sup> Cfr. Carvajal Contreras, Máximo, *op. cit.*, pp. 378-382.

Para obtener dicha autorización<sup>251</sup>, los interesados deberán contar con equipo de cómputo enlazado con el SAT, así como con el de los agentes o apoderados aduanales y llevar un registro simultáneo de sus operaciones. Las autorizaciones se podrán otorgar hasta por un plazo de veinte años, mismo que podrá ser prorrogado por un plazo igual, previa solicitud del interesado ante el SAT un año antes de su vencimiento, siempre que se sigan cumpliendo con los requisitos previos a su otorgamiento y con las obligaciones derivadas del mismo.

Las personas que obtengan la multicitada autorización, estarán obligadas a pagar, donde corresponda, mensualmente un aprovechamiento de \$125.00 (ciento veinticinco pesos 00/100 MN) por cada pedimento que prevalden y que posteriormente sea presentado ante la autoridad aduanera para su despacho. Dicho aprovechamiento será aportado a un fideicomiso público para el programa de mejoramiento de los medios de informática y de control de las autoridades aduaneras.<sup>252</sup>

### 3.1.2. Primer y segundo reconocimientos

Según Máximo Carvajal Contreras, el aforo o reconocimiento aduanero -como se le conoce en nuestro país- es el acto por el cual, teniéndose las mercaderías a la vista, se examinan para precisar sus características, procediendo a clasificarlas, determinándose el pago de los impuestos y demás requisitos que deban cumplirse, y así considerarse legalmente importadas o exportadas.

<sup>251</sup> La doctrina y la práctica administrativa no coinciden en cuanto al contenido de las nociones de permiso, licencia y autorización. Gramaticalmente significan: a) licencia, es la facultad que otorga el poder público para hacer algo; b) permiso, es el consentimiento que otorga quien tiene potestad para hacer algo; c) autorización, es el acto por medio del cual se confiere a una persona el derecho para realizar una conducta. Jurídicamente pueden tener los siguientes contenidos: 1) permiso, licencia o autorización, es el acto administrativo por medio del cual se otorga por un órgano de la Administración, o un particular, la facultad o derecho para realizar una conducta o para hacer alguna cosa; 2) puede constituir también el documento formal por escrito donde se hace constar el acto administrativo. *Cfr.* Acosta Romero, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, 13ª ed., Ed. Porrúa, México, 1997, p. 1027.

<sup>252</sup> *Cfr.* *Ley Aduanera mexicana vigente*, artículo 16-A.

Felipe Acosta Roca define al reconocimiento aduanero y al segundo 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 conceptos siguientes:

-Las unidades de medida señaladas en las tarifas de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación, así como el número de piezas, volumen y otros datos que permitan cuantificar la mercancía.

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

-Los datos que permitan la identificación de las mercancías, si existiesen.<sup>253</sup>

Para Carlos Anabalón Ramírez, el reconocimiento se divide en tres etapas:

La primera etapa, consta de tres pasos: a) Designación del funcionario que realizará la operación; b) Indicación de los bultos a examinar, y c) Cotejo y examen exterior de los bultos.

La segunda etapa se divide en dos partes: a) Medición, conteo y pesaje de las mercancías para posterior determinación del pago impuesto; verificación de los datos presentados por el interesado en su documento con lo reconocido por el vista del despacho; b) Clasificación y valoración de las mercancías para la determinación del impuesto.

La tercera etapa consiste en la ratificación o rectificación que hace el vista de acuerdo a su criterio, en relación a lo manifestado por el contribuyente en su pedimento, para que posteriormente se ajusten las cantidades líquidas a pagar y se efectúe el entero de los impuestos.<sup>254</sup>

---

<sup>253</sup> Cfr. Acosta Roca, Felipe, *Trámites y documentos en materia aduanera*, Ed. ISEF, México, 2001, pp. 208-209.

<sup>254</sup> Cfr. Anabalón Ramírez, Carlos, *El aforo aduanero*, Revista tributaria, año IV, vol. IV, número 13, enero-marzo, 1978. Tomado de Carvajal Contreras, Máximo, *op. cit.*, p. 368-369.

A partir de 1990 se introdujo en México el **reconocimiento aduanero** de las mercancías a través de un sistema aleatorio, llamado comúnmente “semáforo fiscal”. La Ley Aduanera define al reconocimiento aduanero como el examen que efectúan las autoridades competentes de las mercancías de importación o exportación, así como de sus muestras, para allegarse elementos que ayuden a precisar la veracidad de lo declarado.<sup>255</sup>

El reconocimiento aduanero tiene como objetivo desentrañar la naturaleza arancelaria de las mercancías para determinar, dentro de la hipótesis legal, su clasificación tarifaria, sus requisitos, su origen, su valor y poner en cantidad líquida el monto de las contribuciones a pagar o garantizar. Es decir, no solamente la autoridad puede practicar el reconocimiento, como lo señala la definición de la Ley, sino que también el particular, a través de su agente o apoderado aduanal, realiza el reconocimiento aduanero de las mercancías, previamente a la formulación del pedimento aduanal. Esto se conoce como “reconocimiento previo”.

A partir de 1992, para todas las mercancías que se introduzcan o extraigan del territorio nacional, independientemente de si les tocó reconocimiento aduanero o desaduanamiento libre, el interesado volverá a activar un nuevo mecanismo de selección aleatorio que indicará al azar un número de pedimentos a los que se les practicará el **segundo reconocimiento** por los dictaminadores aduaneros, el que consistirá en examinar las mercancías presentadas por el particular a su despacho, reconocidas arancelariamente o no por la autoridad.

Lo novedoso del segundo reconocimiento es que será practicado por un dictaminador aduanal dependiente de una empresa que ha sido reconocida por la Secretaría de Hacienda (SHCP) para realizar operaciones de apoyo y control del despacho aduanero, practicar segundos reconocimientos y verificación de mercancías en transportes.

---

<sup>255</sup> Cfr. *Ley Aduanera mexicana vigente*, artículo 44.

Si por motivo del segundo reconocimiento, se detectan irregularidades, éstas se harán constar en un acta circunstanciada que para tal efecto levante la autoridad, el acta se basará en el dictamen que en todos los segundos reconocimientos, en forma obligatoria, elaborará la persona autorizada por la Secretaría de Hacienda.

El dictamen aduanero tendrá el valor probatorio y el alcance que el artículo 52 del Código Fiscal de la Federación establece para los dictámenes formulados por contadores públicos. El acta levantada por la autoridad aduanera tendrá el valor que establece la fracción primera del artículo 46 del Código Fiscal de la Federación, es decir, que los hechos u omisiones consignados en ella hacen prueba de la existencia de tales hechos u omisiones encontrados. Si de los hechos conocidos en el primero o segundo reconocimientos, se detectan irregularidades o inexactitudes en lo declarado por el agente o apoderado aduanal, las autoridades aduaneras determinarán las contribuciones causadas, las cuotas compensatorias e impondrán las multas que correspondan.<sup>256</sup>

Los agentes y apoderados aduanales podrán solicitar la práctica de un segundo reconocimiento para aquellas mercancías en las que, en el primer reconocimiento, la autoridad presumiblemente, haya detectado una irregularidad.

### **3.2. PROCEDIMIENTO PARA EL TRÁNSITO DE MERCANCÍAS EN LA UNIÓN EUROPEA**

Al evolucionar la unión aduanera de la UE y convertirse en un mercado único quedaron suprimidas todas las fronteras económicas internas entre los Estados miembros. Los controles se han situado en las fronteras externas o, dicho de otro modo, se ha centrado la atención en ellas. Normalmente, ya no hay una “segunda oportunidad”, pues no queda ninguna otra posibilidad de intervención entre la frontera externa y el punto final de destino. De ahí que se haya subrayado la necesidad de que las quince administraciones aduaneras diferentes piensen y actúen como una sola.

---

<sup>256</sup> Cfr. Carvajal Contreras, Máximo, *op cit.*, pp. 368-369, 371-373.

Otra razón más de que se necesiten sistemas efectivos de control de las mercancías es el crecimiento que ha experimentado el comercio, ya que cada vez resulta más difícil intervenir físicamente. El reto que tienen que afrontar las administraciones es cómo facilitar el flujo comercial sin dejar de ejercer, siempre que sea necesario, un control efectivo.

En el pasado, el control era esencialmente físico, lo que suponía tiempo y esfuerzo. Era un procedimiento costoso para las dos partes interesadas. Hoy en día se aplican métodos de trabajo modernos para simplificar y orientar con precisión los controles en los casos en que se necesitan y en que se sabe que van a ser más efectivos. Especialmente la informatización, los controles de auditoría posteriores a las importaciones y la utilización de los análisis de riesgo son técnicas cuyo uso se está generalizando cada vez más y que se está perfeccionando constantemente.

Así tenemos que, con la evolución de los controles aduaneros, la tecnología de la información se utiliza cada vez más entre las administraciones aduaneras y el comercio. Las declaraciones aduaneras electrónicas cortan la duración del despacho de aduanas en las fronteras. Pero los ordenadores no se utilizan únicamente para aceptar declaraciones: durante los últimos diez años la Comisión ha instaurado sistemas informáticos que permiten a las administraciones de los Estados miembros intercambiar información con las bases de datos centralizadas de la Comisión.

Con la utilización de los análisis de riesgo se puede seleccionar los envíos que podrían, por su naturaleza, su valor, su origen o su importador, constituir un riesgo. Las aduanas pueden ahora decidir de manera más objetiva si es necesario un reconocimiento físico de la mercancía. También el sistema permite identificar el nivel de controles que deben aplicarse y adoptar algunas decisiones al respecto incluso antes de que las mercancías hayan llegado a las fronteras de la UE.<sup>257</sup>

---

<sup>257</sup> Cfr. Comisión Europea, *Política aduanera de la Unión Europea*, Oficina de publicaciones oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1999, pp. 21-22.

A pesar de la evolución de los diferentes sistemas de control que se presentan de facto en la práctica del despacho de mercancías en las aduanas de la UE, ni en el Código Aduanero ni en su Reglamento existe un tratamiento autónomo del procedimiento de inspección. Determinados artículos se refieren al derecho de las administraciones aduaneras de los Estados miembros a comprobar lo declarado por el interesado e incluso deja la puerta abierta para que tales administraciones, durante un plazo determinado, descubran lo no declarado. Todo ello al objeto de practicar una liquidación de los derechos de aduanas distinta de la que se deriva de los datos consignados en la declaración presentada por el interesado.

De lo establecido en el CA se deduce que existen tres formas o niveles de comprobación y/o inspección:

- a) El control documental de los datos declarados por el interesado en su propia declaración.
- b) El control físico de las mercancías presentadas a despacho.
- c) El control *a posteriori* de los datos declarados.

Aunque desarrollaremos más adelante cada uno de los tres niveles de comprobación, es importante mencionar que de ellos sólo está relativamente bien regulado en el CA y en el RA el control físico de las mercancías, al que se refieren los artículos 69 a 73 del CA y el Título VIII del RA.

Por el contrario, nada dice ni el CA ni su RA con relación al procedimiento que debe observarse para efectuar los otros dos tipos de control, y muy especialmente el último. En consecuencia y en aplicación del principio de autonomía institucional y procedimental nacional, el control *a posteriori* se llevará a cabo aplicándose la legislación nacional de cada Estado miembro de la Comunidad.<sup>258</sup>

---

<sup>258</sup> Cfr. Pelechá Zozaya, Francisco, *El código aduanero comunitario y su aplicación en España*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 1995, pp. 179-181.

### 3.2.1. Control documental

Las mercancías conducidas ante una aduana y situadas eventualmente en depósito provisional o que se encuentren bajo cualquier otro régimen aduanero, cuando se solicite su despacho de importación, deberán ser objeto de una declaración de despacho que deberá presentarse ante la aduana. La persona física o jurídica que formula la declaración se denomina “declarante”.

La declaración se formulará por escrito en el modelo oficial, Documento Único Administrativo (DUA) y junto con ésta se presentarán los siguientes documentos:

- a) Factura comercial con base en la cual se declara el valor en aduana de las mercancías.
- b) Declaración del valor en aduana de las mercancías cuando resulte exigible.
- c) Los necesarios para la aplicación de un régimen arancelario preferencial o de otro régimen distinto del común aplicable a las mercancías declaradas.
- d) Los relativos al transporte, en su caso, y, los correspondientes al régimen aduanero anterior.
- e) El documento justificativo del régimen comercial de las mercancías, cuando resulte exigible.
- f) Y en general todos aquellos que sean precisos para liquidar cualquier impuesto o gravamen exigido con motivo de la importación o para justificar el derecho de exención de los mismos.

Los documentos se conservarán unidos a la declaración y, en caso de ser utilizados por el declarante en estas operaciones, se adoptarán las medidas necesarias para que no puedan ser empleados posteriormente más que por la cantidad o por el valor para los que aún tengan validez.

Sin perjuicio del examen que se efectúe antes de la admisión de la declaración para determinar si nada se opone a dicha declaración, los servicios de aduana procederán a la comprobación de la declaración y de los documentos unidos a ella con objeto de

asegurarse de que las indicaciones que figuran en los citados documentos (contrato, pedido, catálogo, relación de contenido, etc.) corresponden con los datos contenidos en la declaración (naturaleza, clase, cantidad, valor, tipo, etc.).<sup>259</sup>

En lo que se refiere al control documental encontramos su fundamento en el artículo 68 del CA, mismo que establece que “para la comprobación de las declaraciones admitidas por ellas mismas, las autoridades aduaneras podrán proceder:

a) a un control documental, que se referirá a la declaración y a los documentos adjuntos. Las autoridades aduaneras podrán exigir al declarante la presentación de otros documentos que faciliten la comprobación de la exactitud de los datos incluidos en la declaración.”<sup>260</sup>

Este control documental es un control interno de la Administración aduanera y, en consecuencia, no está regulado desde el punto de vista procesal por la normativa comunitaria ni por la nacional. Por lo señalado, se deduce que el control documental tiene el objetivo de advertir, en su caso, las contradicciones que se deduzcan de los datos consignados en la declaración o de la documentación comercial que se anexa a la misma.

El que unas declaraciones sean objeto de control documental y otras no, es algo que decide la propia Administración aduanera en uso de sus poderes discrecionales, el interesado no se enterará siquiera de que su declaración está siendo objeto de control documental y, en consecuencia, ni tiene derecho de audiencia ni se trata de un procedimiento contradictorio.

Precisamente por la misma razón, nada se opone a que mientras se está llevando a cabo por la Administración tal control documental el declarante mantenga el derecho a rectificar los datos declarados en los términos del artículo 65 del CA.

---

<sup>259</sup> Cfr. Almajano Garcés, Luis y José Javier Almajano Pablos, *Derecho aduanero*, Ed. Ediciones Internacionales Universitarias, España 1992, pp. 155-156, 160.

<sup>260</sup> Artículo 68 del *Código Aduanero Comunitario*.

Por otra parte, si a raíz de la comprobación documental, la Administración detecta errores en los datos declarados por el declarante, toda vez que la Administración haya descubierto los errores derivados de la incompatibilidad entre sí de los datos consignados en la declaración o en relación con la documentación presentada junto a la declaración, el interesado ya no podrá modificar los datos contenidos en la declaración objeto de comprobación.

De la segunda parte del apartado a) del artículo 68 del CA, que faculta a las autoridades aduaneras para exigir al declarante la presentación de otros documentos que faciliten la comprobación de la exactitud de los datos incluidos en la declaración, se deduce que, cuando las autoridades aduaneras exijan al declarante la presentación de tales documentos, se considerará como una notificación tácita de que su declaración está siendo objeto de inspección documental y, en consecuencia, habrá que entender que a partir de ese momento el interesado no puede modificar los datos consignados en su declaración.<sup>261</sup>

Los resultados de la comprobación documental, seguida o no del reconocimiento físico de las mercancías, servirán de base para el cálculo de la deuda tributaria y para la aplicación de las demás disposiciones que regulan el despacho de las mercancías.

En este caso los servicios aduaneros indicarán, al menos, sobre los ejemplares del DUA destinados a la aduana o sobre documentos anexos, los elementos que hayan constituido el objeto de las comprobaciones o del reconocimiento, así como los resultados a que hayan llegado.

Si el resultado de la comprobación o del reconocimiento no fuera conforme con el DUA, los servicios de aduanas señalarán, al menos sobre ejemplares de la declaración destinados a la aduana o sobre documentos anexos, los elementos que se hubieran

---

<sup>261</sup> Cfr. Pelechá Zozaya, Francisco, *op. cit.*, p. 182.

tomado en consideración a efecto del aforo de las mercancías y la aplicación de las demás disposiciones que regulan el despacho de las mercancías.

Cuando no se proceda a la comprobación documental ni al reconocimiento de las mercancías, los datos manifestados en la declaración servirán de base para calcular la deuda tributaria y para aplicar las demás disposiciones referentes al despacho de las mercancías. Se dejará constancia en la declaración de no haber practicado comprobación alguna. Los servicios de aduanas indicarán en la declaración la ausencia durante el reconocimiento o extracción de muestras, en su caso, del declarante o de su representante.<sup>262</sup>

En resumen, el control documental de las declaraciones es un proceso interno de la Administración, sin que el interesado tenga ningún conocimiento de él, y sin que aquélla tenga que observar ningún tipo de normativa procedimental a la hora de llevar a cabo tal comprobación documental.

Por supuesto que la notificación al interesado de que va a procederse al examen físico de las mercancías a que se refiere la declaración que se considere, o el descubrimiento de la inexactitud de los datos consignados en la misma, tanto en el marco del control documental como en el del control *a posteriori*, privan al declarante del derecho de rectificar los datos consignados en su declaración.

Además de la normativa que de los controles documentales se establece en el CA, también encontramos que la Comunidad ha creado otros instrumentos jurídicos con los cuales regula los documentos que amparan las mercancías que se presentan ante la aduana. Uno de estos instrumentos es la Directriz del Consejo (68/312/CE), de 30 de julio de 1968 referente a la armonización de disposiciones legislativas, reglamentarias y administrativas relativas: 1) a la presentación en aduana de las mercancías que llegan al

---

<sup>262</sup> Cfr. Almajano Garcés, Luis y José Javier Almajano Pablos, *op. cit.*, p. 162.

territorio aduanero de la Comunidad, y 2) a los depósitos provisionales de estas mercancías.

La mencionada Directriz fija las reglas que deben contener las disposiciones legislativas, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros, relativas a la presentación en aduana de las mercancías que lleguen al territorio aduanero de la Comunidad o procedan de una zona franca situada en el territorio de la Comunidad, así como las reglas concernientes al depósito provisional de estas mercancías cuando, en un Estado miembro, exista tal régimen o esté prevista su creación.<sup>263</sup>

La Directriz en cuestión, en su artículo 2, faculta a las autoridades aduaneras a ejercer los medios de inspección o de control de las mercancías que se presentan a despacho, al establecer en su primer párrafo que “todas las mercancías que lleguen al territorio aduanero de la Comunidad o procedan de una zona franca situada en el territorio de la Comunidad están sujetas a control aduanero.”<sup>264</sup>

Asimismo, la Directriz en comento exige que todas las mercancías que se presentan ante la aduana cuenten con la debida declaración de las mismas, así como con todos los documentos necesarios para su correcta comprobación. En este caso la Directriz establece que “todo documento comercial, administrativo o aduanero puede, en las condiciones fijadas por las autoridades nacionales competentes, ser considerado como declaración sumaria cuando contengan al menos las indicaciones siguientes:

- el nombre, la naturaleza, la marca y el número de bultos;
- la naturaleza y el peso bruto de las mercancías;
- la naturaleza y las características del medio de transporte por el que las mercancías han sido transportadas;

<sup>263</sup> Se consideran en depósito provisional las mercancías admitidas a permanecer en el territorio aduanero de la Comunidad, sin quedar inmediatamente sujetas a un determinado régimen aduanero, principalmente en aplicación de las disposiciones de derecho nacional. *Cfr.* Fernández Suárez, Álvaro, *Código aduanero europeo*, Ed. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1979, pp. 208-209.

<sup>264</sup> *Directriz del Consejo (68/312/CE) de 30 de julio de 1968.*

- el lugar de carga de las mercancías sobre ese medio de transporte.”<sup>265</sup>

### 3.2.2. Inspección física

Cuando haya lugar se procederá al reconocimiento o inspección física de las mercancías presentadas a despacho. Esta inspección tiene como objeto deducir que los datos consignados en la declaración son falsos, en todo o en parte, a la luz del control físico efectuado de las mercancías a que se refiere la declaración considerada.

El reconocimiento físico de las mercancías puede ser total o parcial.

El reconocimiento total se efectuará en los lugares designados al efecto por los servicios de aduanas y durante las horas previstas; no obstante, el declarante podrá solicitar que el reconocimiento se efectúe en lugares y horas distintos, siendo a su cargo los gastos que de ello puedan resultar. El transporte de las mercancías hasta los lugares en los que se deba proceder al reconocimiento, el desembalaje y todas las demás manipulaciones necesarias se efectuarán por el declarante, siendo de su cargo los gastos que se originen. El declarante tiene el derecho a asistir al reconocimiento de las mercancías bien personalmente, bien por medio del representante.

Tratándose del reconocimiento parcial, los servicios de aduanas pueden decidir reconocer únicamente una parte de las mercancías declaradas, sin que el declarante pueda oponerse a tal decisión, aún cuando le asiste el derecho de recabar el reconocimiento suplementario de las mismas o de otras presentadas a despacho. La consecuencia del reconocimiento parcial es que sus resultados se extenderán al conjunto de las mercancías objeto de la declaración.<sup>266</sup>

Durante mucho tiempo el examen físico de las mercancías presentadas a despacho de importación o exportación fue el único procedimiento de inspección en el ámbito

<sup>265</sup> Artículo 3 de la *Directriz del Consejo (68/312/CE) de 30 de julio de 1968*.

<sup>266</sup> *Cfr. Almajano Garcés, Luis y José Javier, op. cit.*, pp. 160-161.

aduanero y, por lo tanto, aquél cuya regulación estaba bastante o muy desarrollada en las distintas normas nacionales de los Estados miembros.

Frente a la poca importancia que tienen o que debieran tener los reconocimientos físicos de las mercancías presentadas a despacho, contrasta la regulación, bastante completa, que de tales reconocimientos se da en el CA y sobre todo en su RA, regulación muy superior a la que suponen los pocos artículos que en el CA se dedican al control documental y al control *a posteriori*. Ello responde al hecho de que el reconocimiento físico de las mercancías es, de las formas de inspección de las declaraciones presentadas en relación con los derechos de aduanas, el más prolijamente regulado en las normativas aduaneras nacionales.

Por tal circunstancia, la regulación que de la inspección física de las mercancías presentadas a despacho se da en la normativa comunitaria, pretende ser, a la vez, una forma de uniformizar la práctica de tales reconocimientos en todos los países comunitarios y una forma de garantizar los derechos de los operadores económicos frente a los excesos que pudieran cometer las autoridades aduaneras nacionales al aplicar su normativa interna.

La fundamentación jurídica del derecho de las administraciones aduaneras de los países comunitarios a reconocer físicamente las mercancías presentadas a despacho se encuentra, a nivel comunitario, primeramente en el artículo 42 del CA, en el que se establece que “se podrá examinar o tomar muestras de las mercancías, una vez presentadas en aduana, con la autorización de las autoridades aduaneras, a efecto de darles un destino aduanero.”

El artículo 68 del CA establece, por su parte, que “para la comprobación de las declaraciones admitidas por ellas mismas, las autoridades aduaneras podrán proceder: ...

b) al examen de las mercancías y a la extracción de muestras para su análisis o para un control más minucioso.”<sup>267</sup>

El procedimiento a seguir, a nivel comunitario, en la práctica de los controles físicos de las mercancías presentadas a despacho ante la aduana tiene diferentes etapas, mismas que resumiremos a continuación.

Las autoridades aduaneras deberán notificar al interesado que han decidido proceder al examen físico de las mercancías y a partir de ese momento, el interesado no podrá modificar los datos consignados en su declaración, por imperativo de lo señalado en el artículo 5 del CA.<sup>268</sup> La necesidad de que tal notificación preceda a la práctica de la inspección física de las mercancías hace que sean inválidos los actos que adopten, en su caso, las autoridades aduaneras como consecuencia de la práctica de un reconocimiento físico sin haber sido notificado al respecto antes al interesado.

Como ya ha sido mencionado anteriormente, el lugar y la hora para la práctica de tales reconocimientos serán los contemplados por la normativa nacional, pero a petición del interesado, y corriendo éste con los gastos que de ello pudieran derivarse, podrán las autoridades aduaneras fijar otro lugar y/u otra hora para la práctica del reconocimiento.

El declarante, o la persona habilitada por éste, deberá asistir al examen de las mercancías al objeto de facilitar a las autoridades su labor. Si aquél no se presentase ni designase ninguna persona habilitada al efecto, las autoridades aduaneras le concederán un plazo para que lo haga; vencido este plazo sin que el declarante varíe su actitud, las autoridades aduaneras practicarán solas el reconocimiento físico de la mercancía, teniendo los resultados que del mismo se deriven igual valor jurídico que si se hubiesen practicado en presencia del interesado.

---

<sup>267</sup> Artículos 42 y 68 del *Código Aduanero Comunitario*.

<sup>268</sup> *Cfr.* Artículo 5 del *Código Aduanero Comunitario*.

Si la falta de colaboración del declarante responde, a juicio de las autoridades, a causas de fuerza mayor y no a impedir que del resultado del control físico de las mercancías se deduzca que los datos consignados en la declaración correspondiente tenían por objeto o por efecto una incorrecta aplicación de la normativa aduanera, las autoridades aduaneras podrán dejar sin efecto la declaración correspondiente a las mercancías inspeccionadas, con lo que no se aplicarán las sanciones que, en otro caso, pudieran imponerse.

Cuando la práctica del reconocimiento físico de la mercancía requiera la extracción de muestras y la práctica de análisis, ello deberá ser comunicado al declarante al objeto de que él, o una persona habilitada por él, asista a la extracción de muestras y facilite tal extracción por las autoridades aduaneras. En caso de que ni el declarante se presentase, ni designase una persona habilitada para tal efecto, las autoridades aduaneras le concederán un plazo para que lo haga, vencido el cual procederán al análisis y extracción de muestras por su cuenta, teniendo los resultados que de ello se deriven el mismo valor jurídico que si se hubiesen llevado a cabo en presencia de los interesados.<sup>269</sup>

Los servicios de aduanas podrán extraer muestras en el momento del reconocimiento de las mercancías para su análisis o para un control más minucioso, cuando por la naturaleza de la mismas no pueda determinarse su composición. Los gastos ocasionados correrán a cargo de la administración aduanera. Las extracciones de muestras pueden ser:

1. Preceptivas para una determinada clase de mercancía y su preceptivo análisis previo a la autorización del levante de las mercancías.
2. Obligadas para una clase de mercancías, mas no preceptivo su análisis con carácter previo al levante.
3. Potestativas a juicio de los servicios de aduanas.

---

<sup>269</sup> Cfr. Pelechá Zozaya, Francisco, *op. cit.*, pp. 184-185.

La muestra extraída de una mercancía vincula y obliga, en su resultado, a la totalidad de las mercancías que ampara la declaración. A efecto de determinar el importe de la deuda aplicable a las mercancías declaradas, las cantidades que se hayan extraído por los servicios de aduanas por muestras no serán deducibles de la cantidad declarada.<sup>270</sup>

Los resultados, tanto del control documental de las declaraciones como del reconocimiento físico de las mercancías a las que se refieren las mismas, deberán hacerse constar en las declaraciones o documentos anexos a las mismas, al menos en el ejemplar destinado a otras autoridades aduaneras, con expresión de si el declarante o su representante asistió a la comprobación, identificación del funcionario actuante, resultado de la comprobación, motivación de la misma, ajuste fiscal que se considere pertinente, lugar, fecha y firma.

Si del resultado de la comprobación física de la mercancía pudiera derivarse una liquidación de los derechos del Arancel Aduanero Común superior a la que deriva de los datos consignados por el interesado en su declaración, no es preciso que éste espere hasta que se obtengan los resultados de la inspección física de las mercancías para que se le conceda el levante y pueda, en consecuencia, retirar la mercancía del recinto aduanero; sí deberá, para ello, garantizar la diferencia entre los derechos liquidados en base a los datos consignados por él en su declaración y los derechos que, en su caso, puedan derivarse de los resultados de la inspección física de la mercancía.<sup>271</sup>

Gracias a las posibilidades antes apuntadas, la práctica de reconocimientos físicos de las mercancías presentadas a despacho no constituye un escollo insalvable para que los operadores económicos declarantes dispongan inmediatamente de sus mercancías.

---

<sup>270</sup> Las muestras extraídas, salvo que queden destruidas como consecuencia del análisis, se devolverán al declarante, si éste lo solicita, siempre que su conservación se considere inútil por los servicios de aduanas. Las muestras cuya devolución no fuera pedida por el declarante, podrán ser destruidas o conservadas por los servicios de aduanas, si se consideran de interés como antecedente para operaciones posteriores. *Cfr.* Almajano Garcés, Luis y José Javier Almajano Pablos, *op. cit.*, p. 162.

<sup>271</sup> *Cfr.* Pelechá Zozaya, Francisco, *op. cit.*, pp. 185-186.

Así como la Comunidad ha creado diversos instrumentos jurídicos para la regulación de los controles documentales, de la misma forma existen reglamentos y directrices que tratan de uniformizar la práctica de la inspección física de las mercancías presentadas ante la aduana en todos los Estados miembros de la UE. Aunque estos ordenamientos no aportan otros elementos que no sean los que se encuentran plasmados en los diferentes artículos del CA que regulan la inspección física de las mercancías, sirven de referencia para darnos una visión más amplia de la forma en la que se practica esta inspección en el ámbito de la Comunidad.

Uno de estos ordenamientos es la Directriz del Consejo relativa a la armonización de los procedimientos a despacho a libre práctica de las mercancías del 21 de diciembre de 1973. En ella se establece, en su artículo 10, que “el servicio de aduanas puede proceder, si lo juzga necesario, al examen de todo o de parte de las mercancías declaradas.”<sup>272</sup>

Asimismo, y tal y como se encuentra en el CA, la citada Directriz establece la forma en la que se habrá de practicar la inspección física de las mercancías: “el examen de las mercancías debe efectuarse en los lugares designados para ello y durante las horas de apertura de las oficinas de aduana; el examen de las mercancías tendrá lugar en presencia del declarante o de una persona que actúe por su cuenta; con ocasión del examen de las mercancías, los servicios de aduanas pueden extraer muestras para su análisis o para un control más completo.”<sup>273</sup>

Cuando el examen efectuado alcance solamente a una parte de las mercancías, los resultados de este examen se extenderán a la totalidad de las mercancías que son objeto de la declaración. Sin embargo, en caso de disconformidad del declarante con los resultados del examen parcial, este último puede solicitar que se sometan a examen la totalidad de las mercancías objeto de la declaración.<sup>274</sup>

---

<sup>272</sup> *Directriz del Consejo de 21 de diciembre de 1973.*

<sup>273</sup> Artículo 10 y 11 de la *Directriz del Consejo de 21 de diciembre de 1973.*

<sup>274</sup> *Cfr. Fernández Suárez, Álvaro, op. cit., pp. 227-228.*

### 3.2.3. Controles *a posteriori*

Los controles *a posteriori* se refieren al control o inspección de los datos declarados una vez que la mercancía considerada ha salido del recinto aduanero y cuando la administración aduanera no disponga aún de todos los datos con base en los cuales pueda determinarse la deuda aduanera o la obligación del pago de la misma dentro del plazo de tres años señalado en el artículo 221 del CA.

La actividad inspectora *a posteriori* en el ámbito aduanero reviste características similares a las que se refieren a la inspección de los tributos internos de cada Estado miembro de la Comunidad. El legislador comunitario ha considerado, al no regular la inspección *a posteriori*, que la práctica de la misma en cada Estado miembro según sus normas procedimentales propias constituye una garantía suficiente de eficacia en el control del comercio exterior y, por ende, de los derechos del AAC.

La regulación de los controles *a posteriori* a nivel comunitario la encontramos en el artículo 78 del CA, mismo que establece que:

“1. Tras la concesión del levante de las mercancías, las autoridades aduaneras podrán, por propia iniciativa o a petición del declarante, proceder a la revisión de la declaración.

2. Las autoridades aduaneras, después de haber concedido el levante de las mercancías, y con objeto de garantizar la exactitud de los datos de la declaración, podrán proceder al control de los documentos y los datos comerciales relativos a las operaciones de importación o exportación de las mercancías de que se trate, así como de las operaciones comerciales ulteriores relativas a las operaciones de importación o exportación de las mercancías. Estos controles podrán realizarse ante el declarante, frente a cualquier persona directa o indirectamente interesada por motivos profesionales en tales operaciones y ante cualquier otra persona que como profesional posea dichos documentos y datos. Dichas autoridades también podrán proceder al examen de las mercancías, cuando éstas todavía puedan ser presentadas.

3. Cuando de la revisión de la declaración o de los controles *a posteriori* resulte que las disposiciones que regulan el régimen aduanero de que se trate han sido aplicadas sobre la base de elementos inexactos o incompletos, las autoridades aduaneras, dentro del respeto de las disposiciones que pudieran estar establecidas, adoptarán las medidas necesarias para regularizar la situación, teniendo en cuenta los nuevos datos de que dispongan.”<sup>275</sup>

El citado artículo 78 del CA lo único que reconoce es el derecho de los Estados miembros a revisar las declaraciones de importación y de exportación, en su caso, una vez concedido el levante de la mercancía, de acuerdo con su propia normativa procedimental y dentro del plazo de caducidad de tres años contemplado en el artículo 221 del CA.

Conviene hacer hincapié en el hecho de que, así como la normativa comunitaria prevé la necesaria notificación al interesado por parte de las autoridades aduaneras antes de llevar a cabo una comprobación o inspección física de las mercancías a que se refiere la declaración de que se trate, tal requisito no aparece contemplado en el artículo 78 del CA al referirse a la comprobación *a posteriori* ello responde al hecho de que tal notificación sirve para que, al momento de su comunicación, el declarante no pueda rectificar los datos consignados en su declaración, en tanto que en el caso de una comprobación *a posteriori* tal notificación carece de sentido a estos efectos, toda vez que el propio apartado c) del artículo 65 del CA impide la rectificación de los datos consignados por el interesado en su declaración una vez concedido el levante a las mercancías que a la misma se refiere.<sup>276</sup>

Asimismo, el artículo 78 del CA concibe a la comprobación *a posteriori* como una comprobación que se fundamenta en el análisis de la documentación mercantil o de otro

---

<sup>275</sup> Artículo 78 del Código Aduanero Comunitario.

<sup>276</sup> De ahí que el artículo 78 del CA no exija la necesidad de notificar al declarante que se va a proceder a la comprobación de sus declaraciones, exigencia que vendrá impuesta por la normativa interna de cada país en materia de inspección. *N. del A.*

tipo referida a la importación considerada o a otra operación posterior con las mismas mercancías, ya esté aquella documentación en poder del declarante, ya esté en poder de otra persona, no se excluye que tal comprobación se pueda basar en la inspección física de la mercancía a que se refiere la declaración objeto de la revisión.

Habida cuenta de que la declaración objeto de revisión se refiere a mercancías a las que ya se ha concedido el levante, lo normal será que cuando la comprobación *a posteriori* se lleva a cabo tales mercancías hayan sido consumidas o se encuentren en paradero desconocido: de ahí que la comprobación *a posteriori* sea una comprobación basada en el análisis de los documentos referidos a la operación a que se refiere la declaración objeto de revisión, documentación que se obtendrá en virtud del deber de colaboración del administrado con la administración y el correlativo derecho de comunicación de ésta.

Sin embargo, es posible que la mercancía a que se refiere la declaración que está siendo objeto de inspección *a posteriori* esté localizada o localizable cuando tal inspección se lleve a cabo: en ese caso la inspección *a posteriori* puede basarse en el reconocimiento físico de las mercancías, siendo, en este sentido, el criterio de la normativa comunitaria mucho más amplio que el de algunas normativas nacionales internas que prohíben revisar todo lo referente a la cantidad y naturaleza de las mercancías a las que se refiere la declaración objeto de revisión una vez que se les ha concedido el levante.<sup>277</sup>

Así como en los dos medios de control o inspección de mercancías anteriores, la normativa comunitaria, en el Reglamento CE número 1.023/70 del Consejo, de 25 de mayo de 1970, referente al establecimiento de un procedimiento común de contingentes cuantitativos, en su Título III, regula los controles *a posteriori*.

---

<sup>277</sup> Cfr. Pelechá Zozaya, Francisco, *op. cit.*, pp. 187-190.

El ordenamiento en comento establece, en el artículo 1 del Título III que “cuando los intereses de la Comunidad lo exijan, la Comisión, a petición de un Estado miembro o por propia iniciativa, puede:

a) decidir la vigilancia *a posteriori* de ciertas importaciones, según las modalidades que ella establezca.”<sup>278</sup>

Aunque el citado Reglamento faculta a la Comisión para decidir, en el caso de las importaciones, si puede aplicar un control *a posteriori*, no se especifica a qué importaciones se refiere, dejando esta decisión a discreción de la Comisión y creando una gran incertidumbre entre los Estados que importen cualquier tipo de mercancías. Por esta razón, los Estados miembros de la Comunidad son los principales encargados de realizar los controles *a posteriori* de las mercancías bajo los términos de sus propias normativas nacionales.

### 3.2.4. Garantía

Atendiendo a lo anteriormente dicho, debemos recordar que, como principio general a tener en cuenta, todos los regímenes aduaneros excepto el régimen de exportación (no existen derechos aduaneros) se inician con la presentación de una declaración aduanera.

La admisión de esta declaración por la aduana genera el nacimiento de la deuda aduanera, que quedará configurada por la liquidación aduanera que girará la aduana al importador o a su agente de aduanas.

Esta singular mecánica operativa determina la exigencia de presentar ante la aduana, previamente a la presentación de la declaración aduanera, una garantía en alguna de las modalidades que posteriormente se indicarán. Con la presentación de la garantía la aduana autoriza la retirada de la mercancía del recinto aduanero, que siempre se produce

---

<sup>278</sup> Reglamento CE número 1.023/70 del Consejo de 25 de mayo de 1970.

con fecha anterior a la notificación de la deuda aduanera girada por los servicios aduaneros.<sup>279</sup>

Cuando, en ejecución de la normativa aduanera, las autoridades deban exigir la constitución de una garantía con objeto de afianzar el pago de la deuda aduanera, dicha garantía deberá presentarla el deudor o la persona que pueda convertirse en deudor, aunque las autoridades aduaneras podrán permitir que un tercero constituya la garantía en lugar y nombre de la persona a la que se le ha exigido.

Facultativamente, las autoridades aduaneras podrán exigir la constitución de garantía cuando así lo prevea la normativa aduanera. A la inversa, las autoridades aduaneras podrán no exigir garantía de ningún tipo cuando el importe de la deuda aduanera sea inferior a 500 euros.<sup>280</sup>

En principio, debe constituirse una garantía por cada deuda aduanera aunque, a instancia del interesado, las autoridades aduaneras podrán admitir una garantía global para cubrir una o varias operaciones que den o puedan dar lugar al nacimiento de una deuda aduanera.

El importe de la garantía vendrá determinado por el de la deuda aduanera: si ésta hubiese sido totalmente determinada en el momento de constituirse la garantía, aquél se fijará en el nivel más alto que puedan alcanzar los derechos del AAC considerados. Tratándose de garantías que con carácter facultativo exija la administración aduanera, el nivel de los importes nunca podrá situarse por encima del que corresponde a aquellas garantías que se deban exigir por imperativo de la normativa aduanera.

---

<sup>279</sup> Cfr. Cabello Pérez, Miguel, *Las aduanas y el comercio internacional*, Ed. Escuela Superior de Gestión Comercial y Marketing (ESIC), Madrid, 2000, pp. 177-178.

<sup>280</sup> Cfr. Pelechá Zozaya, Francisco, *op. cit.*, p. 199. El valor del euro asciende a \$12.18972 a la compra, y a \$12.19325 a la venta, así tenemos que al hablar de 500 euros nos estamos refiriendo, aproximadamente, a la cantidad de \$6,100 pesos mexicanos. *Banco Internacional, S.A. de C.V.*, México, mayo de 2003.

La garantía podrá constituirse por medio de:

- depósito en efectivo;
- entrega de cheque garantizado por la entidad a cargo de la cual se haya librado y que sea aceptable por las autoridades aduaneras;
- entrega de cualquier otro título que tenga poder liberatorio y sea reconocido por las autoridades aduaneras;
- fianza;
- hipoteca, deuda inmobiliaria u otro derecho asimilado a un derecho referido a bienes inmuebles;
- cesión de créditos, pignoración con expropiación o sin ella, garantías sobre mercancías, título o créditos, en particular sobre cartillas de ahorro y títulos de la deuda pública del Estado;
- solidaridad pasiva contractual por parte de una tercera persona autorizada a este efecto por las autoridades aduaneras, y la entrega de una letra de cambio cuyo pago quede garantizado por dicha persona.;
- depósito en metálico o asimilado efectuado en moneda distinta de la del Estado miembro en el que se haya constituido el depósito;
- participación, mediante pago de una contribución, en un sistema de garantía general gestionado por las autoridades aduaneras.<sup>281</sup>

Cuando la deuda aduanera se trate de garantizar por medio de una fianza, el fiador deberá ser una persona establecida en la Comunidad, pudiendo ser rechazado por las autoridades aduaneras cuando a juicio de éstas no pueda garantizar de forma cierta el pago de la deuda aduanera en los plazos previstos.

La cuantía de la garantía puede ser:

- por el importe exacto de la deuda aduanera, si puede determinarla el importador, o
- por varios importes de deudas aduaneras que correspondan a varias importaciones.

---

<sup>281</sup> *Ibidem*, pp. 199-200.

En ambos casos el importador o el agente de aduanas las tiene que calcular previamente, pero la aduana determinará si la cuantía de la garantía presentada es suficiente. La garantía se tiene que presentar ante la aduana donde se despacha la mercancía.

Las modalidades de garantía pueden ser:

- a) Garantía individual por cuenta del agente de aduanas.
- b) Garantía global (varias importaciones) por cuenta del agente de aduanas.
- c) Garantía individual por cuenta del importador.
- d) Garantía global por cuenta del importador.<sup>282</sup>

Con respecto a la garantía global en cuestión, el artículo 360 del CA establece que “cuando las operaciones de tránsito comunitario externo de mercancías importadas en el territorio aduanero de la Comunidad desde terceros países, presenten graves riesgos de fraude, las administraciones aduaneras de los Estados miembros deberán tomar medidas específicas de acuerdo con la Comisión, para prohibir temporalmente el uso de la garantía global.

La decisión de prohibir el uso de la garantía global tomada por la administración aduanera de un Estado miembro se aplicará a las de los demás Estados miembros.”<sup>283</sup>

El CA regula la exigibilidad de la garantía global en sus artículos 359 a 366 del ordenamiento en comento. Asimismo hace mención de la garantía a tanto alzado en los artículos 367 a 372, aunque la doctrina no se ha ocupado del estudio de este tipo de garantía. Al respecto, el citado ordenamiento dispone lo siguiente:

“Cada Estado miembro podrá aceptar que el fiador garantice, mediante una declaración en un único acto y por un importe a tanto alzado de 7000 euros, el pago de los derechos y demás impuestos que, en su caso, sean exigibles con motivo de las

<sup>282</sup> Cfr. Cabello Pérez, Miguel, *op. cit.*, p. 178.

<sup>283</sup> Artículo 360 del *Código Aduanero Comunitario*.

operaciones de tránsito comunitario efectuadas bajo su responsabilidad, cualquiera que sea el obligado principal.<sup>284</sup>

De la misma manera, el CA regula la existencia de la garantía individual, que será utilizada para una sola operación de tránsito comunitario. Esta garantía se podrá constituir en un depósito en metálico y se reembolsará cuando el documento T1 (documento en el que se consignan los datos de las mercancías objeto de la declaración) sea ultimado en la oficina correspondiente.<sup>285</sup>

La garantía deberá ser inmediatamente liberada por la administración en cuanto se haya extinguido la deuda aduanera, o ésta ya no pueda surgir. Si la deuda fuese extinguida parcialmente, o a partir del momento en que se tenga la certeza de que tal deuda –aún no determinada- no podrá alcanzar más allá de un monto determinado, deberá procederse inmediatamente por la administración a la liberación parcial –en la cuantía correspondiente- de la garantía.

Luis Almajano Garcés señala que, en el régimen de tránsito comunitario y con respecto a la garantía, existe la figura de la “dispensa” de garantía, misma que se hará efectiva a cualquier persona que cumpla los requisitos que se indican en seguida, por las autoridades aduaneras competentes del Estado miembro en el que esté establecida, a saber:

- a) que resida en el Estado miembro en que se conceda la dispensa de garantía;
- b) que utilice habitualmente el régimen de tránsito comunitario;
- c) que su situación financiera le permita hacer frente a sus compromisos;
- d) que no haya cometido ninguna infracción grave de la legislación aduanera y fiscal;
- e) que haya suscrito un compromiso de pagar, al primer requerimiento escrito que se le haga, la sumas reclamadas por las operaciones de tránsito comunitario que efectúe.

<sup>284</sup> Artículo 367 del *Código Aduanero Comunitario*.

<sup>285</sup> *Cfr.* Artículo 373 del *Código Aduanero Comunitario*.

No obstante lo anterior, la dispensa de garantía no se aplicará a las operaciones de tránsito comunitario referidas a las mercancías:

1. cuyo valor global sea superior a un importe que se determinará o
2. que presenten riesgos incrementados, habida cuenta del nivel de los derechos a que estén sujetas.<sup>286</sup>

Como se desprende de lo anteriormente expuesto, podemos afirmar que la garantía se usa como un medio de control a efecto de asegurar el pago de la deuda aduanera cuando éste proceda, sin embargo dicha garantía puede ser dispensada en el caso de que se realicen operaciones de tránsito comunitario externo, ya que, en el tránsito comunitario interno no opera la figura de la garantía pues los Estados miembros, al eliminar las barreras comerciales intracomunitarias, actúan como un solo territorio aduanero.

### **3.3. DIFERENCIAS SUBSTANCIALES ENTRE LA PRÁCTICA DE PREVALIDACIÓN Y RECONOCIMIENTOS QUE SE REALIZA EN EL SISTEMA ADUANERO MEXICANO EN COMPARACIÓN CON LA PRÁCTICA DE LIBRE TRÁNSITO DE MERCANCÍAS QUE SE LLEVA A CABO EN EL SISTEMA ADUANERO DE LA UNIÓN EUROPEA**

Como ya hemos visto, el despacho de mercancías en las aduanas mexicanas y en las de la UE se realiza de formas diferentes, revistiendo cada una características y formalidades propias de cada legislación en materia aduanera. Y es en estas diferencias donde el sistema aduanero comunitario aventaja al mexicano en rapidez y eficacia en el despacho de mercancías y en los controles que de las mismas se derivan.

Unos procedimientos sencillos y una legislación aduanera moderna pueden ser factores que determinen el emplazamiento de las empresas y de la industria. El ahorro de tiempo y la economía de costes son elementos competitivos para la economía de la UE.

---

<sup>286</sup> Cfr. Almajano Garcés, Luis y José Javier Almajano Pablos, *op. cit.*, p. 238.

Lo esencial no es sólo simplificar los procedimientos, sino también la eficiencia de los métodos que se utilicen para la protección de los ciudadanos y del comercio en general. Debido al crecimiento del comercio intracomunitario, así como del comercio al exterior de la Comunidad, la UE se ha visto en la necesidad de agilizar todavía más sus mecanismos de control y despacho de mercancías a efecto de no entorpecer el libre tránsito de las mismas, característica esencial de este tipo de integración económica –y política–.

Cabe hacer mención en este apartado que, mientras para la legislación aduanera mexicana, el término “reconocimiento” tiene un significado específico refiriéndose con éste al examen a que se someten 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<sup>287</sup>, en el régimen aduanero comunitario se emplea el término de “reconocimiento” simplemente como un sinónimo del “control” o “inspección”, restándole importancia al hecho de distinguir entre un concepto y otro.

Recapitulando, el sistema aduanero de la UE contempla cualquiera de las siguientes prácticas respecto del despacho de mercancías:

1. **Control documental**, mismo que tiene que presentarse obligatoriamente por el interesado en la oficina de aduanas o recintos habilitados para ese propósito a través de una declaración escrita en los formatos expedidos para tal efecto (DUA), además de anexar los documentos necesarios para comprobar la veracidad de lo declarado, asimismo las autoridades aduaneras, en atención a sus facultades discrecionales, decidirán si se someten a una revisión física las mercancías declaradas.

2. **Inspección física** de las mercancías que las autoridades aduaneras determinen con el objeto de corroborar los datos consignados en la declaración escrita presentada ante ellas.

---

<sup>287</sup> Con la definición de “reconocimiento” que se encuentra establecida en el artículo 44 de la Ley Aduanera, el legislador mexicano pretende ser extremadamente específico en la delimitación de las actividades que este término comprende en la práctica. *N. del A.*

3. **Control a posteriori** de las mercancías, mismo que llevará a cabo la administración de cada Estado miembro de la Comunidad obedeciendo a su normativa y práctica aduanera nacional.

El sistema comunitario de control e inspección de mercancías ha probado ser uno de los mecanismos más efectivos con los que cuenta la UE para lograr la consolidación de un mercado único en el territorio de la Comunidad así como para el fortalecimiento de la economía de los Estados miembros tanto en lo común como en lo particular. Es la práctica de estos controles la que ha llevado a las administraciones aduaneras comunitarias a facilitar el flujo –que aumenta cada día más- de mercancías a través de las aduanas de la Unión y a economizar una gran cantidad de tiempo y de recursos.

En cambio, en México nos encontramos con una situación muy diversa en cuanto a eficacia y prontitud respecto del sistema comunitario. Con los requisitos y formalidades exigidos por las aduanas mexicanas, se ha visto seriamente mermado el desarrollo del comercio exterior, pues el contribuyente tiene que esperar a que se le conceda el levante de sus efectos después de un lento y costoso procedimiento de reconocimiento de las mercancías en cuestión.

Podemos resumir al procedimiento de despacho que se lleva en México de la siguiente manera:

1. **Declaración**, al igual que en la UE en lo que respecta al control documental, ésta consta de una manifestación por escrito que hace el interesado indicando el régimen aduanero que como destino dará a las mercancías, asimismo se anexarán los documentos necesarios para lograr tal destinación.

2. **Registro**, consiste en el acto de fechar y numerar el documento en que se indica la operación o régimen al que deberán someterse las mercancías.

3. **Liquidación de impuestos**, se realiza a efecto de determinar en cantidad líquida el monto de los impuestos que cause la mercancía individualizada.

4. **Comprobación**, es la verificación que realiza la autoridad aduanera respecto de los datos aportados por el peticionario, así como de la personalidad de éste y de la veracidad de los documentos anexados.

5. **Aforo y reconocimiento**, esta fase consiste en determinar la naturaleza arancelaria de las mercancías a través de las actividades descritas en el artículo 44 de la Ley Aduanera y con la latente posibilidad de que se repita con un segundo reconocimiento.

6. **Retiro o levante**, este último paso se logra con la autorización que otorga la autoridad aduanera una vez que se cumplieron los múltiples requisitos exigidos y que se hayan cubierto los derechos e impuestos, quien se halle facultado para hacerlo podrá retirar las mercancías de los recintos fiscales o fiscalizados.

A pesar de que la mayoría de los pasos que se siguen en el sistema mexicano se identifican o tienen uno equivalente en el sistema comunitario, la diferencia en la práctica es muy notoria. El hecho de que en Europa exista un mercado de 370 millones de consumidores que depende de la dedicación de 130 000 funcionarios de aduanas obliga a que las administraciones de cada uno de los Estados miembros modernicen su política aduanera y sus sistemas de control, haciéndolos cada vez más rápidos pero, sin perder por eso, su eficacia.

Los dos reconocimientos que se realizan en México (semáforo fiscal) obstaculizan la fluidez del tráfico de las mercancías que se presentan ante la aduana, éstos no sólo implican una pérdida de tiempo y de recursos por parte del interesado, pues tiene que realizar el mismo procedimiento ante el semáforo de aduana en dos ocasiones, perdiendo con este innecesario requisito un tiempo valioso para la puesta en circulación de sus mercancías en el mercado del país del que se importen o al que se exporten, lo que conlleva a un retraso substancial en la percepción de un ingreso por la puesta a disposición de los consumidores de esa mercancía.

Además de ocasionarle pérdidas tangibles a los usuarios de este servicio, también ocasiona detrimentos para la percepción de ingresos por parte del Estado mexicano, al concesionar a empresas particulares la realización del segundo reconocimiento ante la aduana. México pierde una importante cantidad de dinero al permitir que las empresas particulares se encarguen de una función que debería ser exclusiva del Estado, porque desde un principio, las ciudades y posteriormente los países, han conseguido allegarse de una importante cantidad de ingresos a través de la recaudación realizada en las aduanas, ingresos que pertenecerán al erario público.

Aunque se pretenda un exhaustivo control de las mercancías a través del segundo reconocimiento realizado por las empresas autorizadas para tal efecto, muchas veces se piensa erróneamente que el hecho de ser concesionado a particulares le da más certeza o agilidad al trámite, y pese a las extremas medidas de seguridad y al engorroso y arduo procedimiento para que se otorgue el levante de las mercancías, se continúan cometiendo infracciones relacionadas con la importación o exportación de mercancías, es decir se siguen utilizando lugares no autorizados para el traspaso de efectos, e incluso se declaran en la aduana mercancías a un valor menor o mayor al que realmente les corresponde.<sup>288</sup>

Para precisar aún con más claridad las grandes diferencias entre un sistema y otro, comenzaremos a hacer un análisis más específico de los pasos que se llevan a cabo en cada uno de los sistemas de despacho aduanero estudiados. En este pequeño estudio comparativo trataremos de resaltar los beneficios y señalar las graves deficiencias que presentan los reconocimientos aduaneros en México y las ventajas que los controles de mercancías actuales presentan en la Comunidad Europea.

---

<sup>288</sup> A estas infracciones, en la práctica se les da el nombre de contrabando bronco a la primera de ellas, y la otra se denomina contrabando documentado, mucho más serio que el anterior, ya que precisa la ayuda del personal de aduanas para llevarse a cabo. *N del A.*

El pedimento que se presenta ante las autoridades aduaneras de México guarda una gran similitud con el control documental que es exigido dentro del territorio aduanero de la UE. Ambos documentos tienen que exhibirse por escrito y deben de contener todos los datos que sirvan para la identificación de las mercancías que se van a sujetar a comprobación ante la aduana, asimismo, ambos sistemas aduaneros exigen a los interesados que anexen los documentos necesarios para corroborar los datos que yacen en la declaración correspondiente.

En este aspecto ambos sistemas son similares. Los pedimentos y declaraciones tienen que hacerse en los formatos expedidos para tal efecto, siendo en este caso los formularios de pedimento para el sistema mexicano y el documento único aduanero (DUA) en el sistema aduanero comunitario. De la misma manera, las formalidades en cuanto a la presentación de estos documentos no cambia de un sistema a otro: ambos deben presentarse dentro de los términos y los lugares autorizados por las administraciones aduaneras para este fin; ambos deben presentar las firmas de los interesados y de los funcionarios que llevan a cabo la revisión de lo declarado; en caso de existir inexactitud o contradicciones entre lo que se declara y lo que se presenta ante la aduana, las autoridades están en la posibilidad de practicar diferentes tipos de controles e inspecciones para determinar si estas anomalías son merecedoras de una sanción o no.

Tanto el pedimento como el control documental son requisitos indispensables para la actividad aduanera, cuya práctica, por su importancia y necesidad, se contempla no sólo en México y en la Unión Europea, sino prácticamente en todos los sistemas aduaneros del mundo por ser éste un medio a través del cual las administraciones aduaneras agilizan sus funciones y las de sus oficinas, ya que es más fácil proceder a la revisión de las mercancías presentadas a despacho, partiendo de lo que se encuentra en cada uno de los documentos presentados ante ellas, sea éste un pedimento o una declaración.

Además de ser un requisito obligatorio para la actividad aduanera en los sistemas aduaneros en cuestión, tanto el pedimento como la declaración hecha ante las autoridades aduaneras representan el documento base para interponer cualquier recurso en contra de las administraciones de aduanas, ya sea por el incorrecto desempeño de sus funciones o por el abuso de las mismas. Como ya se ha estudiado en los capítulos precedentes, la existencia de recursos en cada uno de los sistemas materia de estudio otorga al usuario de los sistemas aduaneros la certeza jurídica de que su actividad comercial no se va a ver afectada de manera irreparable por los posibles errores u omisiones que pudiera tener la autoridad aduanera en el ejercicio de sus funciones.

Resumiendo, estos requisitos, a los que podríamos llamar “de escritorio”, no sólo ayudan a agilizar la actividad aduanera, sino que también amparan la mercancía declarada en los mismos, además de ser el medio para interponer cualquier reclamación o inconformidad acaecida durante el desarrollo del despacho aduanero.

En lo referente al reconocimiento en el sistema aduanero mexicano y a los llamados controles o inspecciones físicas de la Comunidad Europea, las diferencias son notorias entre ambos sistemas.

En el sistema aduanero comunitario, como ya se apuntó anteriormente, las autoridades decidirán discrecionalmente a qué declaraciones habrá de realizárseles la inspección física de las mercancías y a cuáles no. La decisión tomada por la administración aduanera sigue básicamente dos circunstancias para que opere: el primer caso se da cuando la autoridad decide por su cuenta iniciar la inspección de las mercancías sin darle aviso al interesado con el objeto de encontrar posibles errores o incongruencias entre lo declarado y lo presentado ante la aduana; el segundo caso se presenta cuando de lo declarado la autoridad fiscal tenga la sospecha de que el interesado pretende esconder datos o entregar información falsa de lo que declara o en caso de que el usuario no haya entregado la documentación completa en donde conste el contenido de la mercancía.

Este tipo de control se lleva a cabo una sola vez, excepto cuando no se hayan cumplido con los requisitos formales que se exigen a las administraciones de aduanas para este acto –como las horas y los días hábiles, que se lleven a cabo en los recintos autorizados para tal efecto, que acuda el interesado personalmente o que nombre a un representante, etc.- y se le haya otorgado un nuevo plazo para la inspección física de las mercancías.

En México las autoridades aduaneras tienen que proceder, indefectiblemente, a realizar el reconocimiento de todas y cada una de las mercancías que se presenten ante sus oficinas. Una vez que las autoridades aduaneras mexicanas llevan a cabo el reconocimiento, el Estado faculta a empresas particulares para que hagan un segundo reconocimiento a las mercancías.

Cuando en el semáforo fiscal las mercancías hayan obtenido luz verde en el primero de los reconocimientos, no habrá la necesidad de realizar el segundo reconocimiento, pero, en caso contrario, el interesado accionará de nueva cuenta el semáforo fiscal, si obtiene luz roja entonces las empresas de dictaminadores aduanales que tengan concesión del Estado mexicano para prestar ese servicio, podrán realizar el segundo reconocimiento, mismo que será más minucioso que el primero; por ejemplo, en caso de que se practique el primer reconocimiento a 1000 pares de zapatos, sólo se revisarán unos cuantos pares por parte de la autoridad aduanera mexicana, pero, si en el semáforo fiscal ha salido la luz roja, la revisión tendrá que ser de todos y cada uno de los pares de zapatos y este reconocimiento correrá a cargo de particulares.

Este sistema presenta claras desventajas para los usuarios de los servicios de aduanas en México. La principal de ellas, como ya se ha mencionado, es la gran pérdida de tiempo que los reconocimientos implican, pues si bien existe la posibilidad de que no se lleve a cabo el segundo de los ellos, esta posibilidad es muy remota, pues en la práctica, la gran mayoría de las mercancías presentadas a despacho tienen que pasar por los dos reconocimientos aduaneros.

Por último, los controles *a posteriori* que se practican en la Comunidad Europea, no tienen un equivalente en el sistema aduanero mexicano, esto es porque los Estados miembros de la Comunidad, en un esfuerzo por simplificar todavía más la función de la aduana comunitaria, realizan sus propios controles basándose en la normativa nacional y con los procedimientos que en ella se prevean.

Cada Estado comunitario practica los controles o inspecciones a la mercancía presentada a despacho de la manera y con los medios que su legislación considere una vez que la mercancía haya salido de las oficinas de la aduana comunitaria. No hay que confundir aquí el despacho que se lleva a cabo en la aduana comunitaria con los controles *a posteriori* que se llevan a cabo por los países que conforman la Comunidad. En el primero se siguen las formalidades y los procedimientos establecidos en el Código Aduanero Comunitario mientras que los controles *a posteriori* son instrumentos con que cuentan los servicios de aduanas de cada uno de los Estados miembros, instrumentos regulados por las legislaciones internas.<sup>289</sup>

Además de todas las ventajas que los controles practicados en Europa representan para los usuarios de los servicios aduaneros, también se ha tratado de facilitar la actividad de las administraciones aduaneras comunitarias al plasmar todo lo referente a la práctica de los despachos y demás funciones y actividades inherentes a la aduana y a los funcionarios que en ella intervienen en un solo ordenamiento denominado Código Aduanero Comunitario y su Reglamento.

En cambio, en México las disposiciones que regulan la materia aduanera se encuentran dispersas, ya que, si bien es cierto, en la Ley Aduanera y en su Reglamento están establecidas la mayoría de las normas relativas a esta materia, también debemos consultar la Ley de Comercio Exterior y su Reglamento, las Misceláneas Fiscal y de

---

<sup>289</sup> De acuerdo a lo estudiado en los capítulos anteriores del presente trabajo, el principio de supranacionalidad con el que se reviste a todos los ordenamientos de carácter comunitario prevé que, en caso de que la legislación de cualquier Estado miembro de la Comunidad contravenga lo dispuesto en las normas comunitarias, serán estas últimas las de observancia obligatoria. *N. del A.*

Comercio Exterior, así como el Reglamento Interior del SAT, entre otras, lo cual resulta extenuante y poco práctico además de tedioso y falto de buena técnica legislativa.

Un ejemplo de lo anterior podemos hallarlo en lo que respecta a los términos o plazos que debieran establecerse por la autoridad aduanera a efecto de resolver respecto de la presentación del pedimento de importación ante la aduana, es decir, no está regulado el tiempo que debe mediar entre la declaración y la aceptación de la misma por parte de quien deba hacerlo, para que posteriormente se siga con los reconocimientos, no sin antes haber pagado las contribuciones correspondientes y cumplido con las restricciones no arancelarias así como, en su caso, con las cuotas compensatorias. Por lo anterior es que no podemos precisar, a ciencia cierta, la cantidad de tiempo que pasarán las mercancías en la aduana o en los recintos habilitados para ello.

En la Ley Aduanera solamente se establecen plazos cuando las mercancías causen abandono tácito a favor del fisco federal, lo cual nos sugiere la idea de que las mercancías pueden permanecer en la aduana incluso hasta por tres meses, quizá más, sin poder retirarlas los interesados, tal vez por los excesivos requisitos cuyo cumplimiento les resulta imposible, tal vez porque han estado tanto tiempo en la aduana que resulta más económico renunciar a ellas que pagar los gastos generados por su estancia.

En el artículo 43 de la Ley Aduanera se describe el procedimiento que habrá de seguirse ante la aduana una vez elaborado el pedimento y efectuado el pago de las contribuciones y cuotas compensatorias; sin embargo en ningún momento se mencionan los tiempos para que ello se realice, lo que ocasiona incertidumbre respecto a la permanencia en la aduana tanto de las mercancías como de los interesados. Ya que no se establecen plazos para tal revisión, ni para cualquier otra operación que se efectúe a propósito de lograr el despacho de las mercancías, nos resulta infactible proponer un cronograma estandarizado respecto al tiempo invertido ante la aduana.

Señala asimismo, el citado artículo, que en caso de encontrar irregularidades en el reconocimiento aduanero o en el segundo reconocimiento se procederá, si ha lugar, al embargo precautorio de las mercancías; en caso contrario, las mercancías serán entregadas de inmediato. La presente disposición nos sugiere pensar en cuál será el tiempo “inmediato” al que se refiere el legislador y qué lapso se considera como tal, pero ante la presente indeterminación respecto al tiempo de duración de las operaciones arriba ilustradas, la “inmediatez” quizá podría abarcar días enteros o incluso meses.

El Reglamento de la Ley Aduanera, en su artículo 60, establece que el reconocimiento aduanero se llevará a cabo siguiendo el orden cronológico de presentación de los pedimentos; sin embargo, no indica el tiempo en el que se resolverá respecto del reconocimiento ni cuándo se entregarán las mercancías, únicamente establece la prioridad que tendrán algunas materias peligrosas o de fácil descomposición así como los animales vivos para ser inspeccionados.

En el sistema europeo se trata de facilitar el libre tránsito de las mercancías en el territorio de la Comunidad estableciendo plazos más cortos para el despacho de las mercancías. Un ejemplo de lo anterior lo encontramos en el plazo que se les otorga a los interesados para la presentación de la declaración. La declaración sumaria se presentará por la persona responsable de la conducción de las mercancías o por su representante, antes de que expire el día hábil siguiente al de la presentación de las mercancías ante la aduana.<sup>290</sup>

Con esta medida se pretende que el despacho de las mercancías en las aduanas comunitarias sea mucho más rápido, pues mientras en el sistema mexicano no se estipula cuánto deberá ser el tiempo necesario para que se acepte el pedimento y se proceda al reconocimiento de las mercancías, en el sistema aduanero comunitario se contemplan 48

---

<sup>290</sup> Cfr. Almajano Garcés, Luis y José Javier Almajano Pablos, *op. cit.*, p.155.

horas para que se inicie todo el procedimiento de despacho y, por lo tanto, de inspección de las mercancías.

Sin embargo, aunque en algunos casos los plazos fijados por las administraciones aduaneras comunitarias para la realización de diferentes trámites o actos en la aduana se establecen con precisión, en otros no se especifica el tiempo que habrá de transcurrir para que las autoridades aduaneras cumplan con sus funciones (por ejemplo, en la inspección física de las mercancías, pues como ya se ha visto, la autoridad fija un plazo para que el interesado se presente o nombre un representante ante el cual se lleve cabo la inspección, pero nunca establece el lapso del que consta el mismo), por lo que los diferentes plazos serán fijados discrecionalmente por las administraciones aduaneras.

Lo anterior pudiera parecer un obstáculo para la libre circulación de mercancías en la Comunidad, pero no lo es. Las administraciones de aduanas están concientes de que a través de sus fronteras fluyen cantidades impresionantes de mercancías y que la necesidad de despacho de las mismas es apremiante, por lo que se han dado a la tarea de economizar tiempo y recursos en sus actividades mediante la modernización de su política aduanera y de los instrumentos empleados en la práctica diaria.

De lo anterior se colige que el Estado mexicano tiene grandes carencias competitivas en el plano internacional para lograr un crecimiento sostenido y sólido de su comercio exterior. Para demostrar la necesidad de México por modernizar y agilizar lo más rápido posible su sistema de despacho en aduanas, haremos un análisis comparativo entre los dos Tratados Internacionales de mayor repercusión para México hoy en día, a saber, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y el Tratado de Libre Comercio entre la Unión Europea y México (TLCUEM). Pero, en primer lugar, expondremos *grosso modo* el origen, las características y el objetivo de cada uno de estos Tratados.<sup>291</sup>

---

<sup>291</sup> En este punto es necesario definir lo que se entiende por "Tratado" para los efectos legales correspondientes. El artículo 2º de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, celebrada en

Como a lo largo del presente trabajo se ha hecho un estudio pormenorizado de la situación europea actual, en este apartado sólo mencionaremos, de una manera breve, lo relativo a la firma del TLCUEM. La Unión Europea es hoy por hoy el más avanzado de los procesos integradores, por su impacto y dimensión cultural, política, financiera, comercial, militar y tecnológica con otros bloques de países. El ordenamiento jurídico que supone la Comunidad se ha convertido en parte integrante de nuestra realidad política. Cada año sobre la base de los Tratados comunitarios, se adoptan miles de decisiones que influyen directamente en la vida de los Estados miembros de la Comunidad y de sus habitantes.

Las relaciones UE-México durante 1975-1991 marcaron el camino para estrechar vínculos, los cuales lograron importantes objetivos, entre otros, la firma del Acuerdo Marco de Cooperación de Luxemburgo (1991) y el Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre la Unión Europea y México, firmado en Bruselas (1997), este último Tratado marca una nueva etapa en las relaciones entre México y la UE, ya que es el antecedente inmediato para la firma del TLCUEM en el año 2000.

Por su parte, el Tratado de Libre Comercio celebrado por Canadá, Estados Unidos y México, es un acto jurídico emanado de la voluntad política de las partes, el cual no sólo tiene como finalidad el establecimiento de formas de integración económicas, sino que también implica más aspectos de lo eminentemente comerciales, tales como: medidas de normalización, ecología, aspectos laborales, servicios de inversión, agropecuario,

---

1969, establece que: "se entiende por Tratado un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular". Asimismo en el artículo 2° de la Ley mexicana sobre Celebración de Tratados se establece que: "se entenderá por Tratado el convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre los gobiernos de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de derecho internacional, ya sea que su aplicación requiera o no la celebración de acuerdos en materias específicas, cualquiera que sea su denominación, mediante el cual los Estados Unidos Mexicanos asumen compromiso." Cfr. Pacheco Martínez, Filiberto, *Derecho de la integración económica*, 2ª ed., Ed. Porrúa, México, 2002, pp. 230-231.

telecomunicaciones, propiedad intelectual, políticas en materia de competencia, monopolios y empresas de los Estados, etc.

El TLCAN incorpora y se fundamenta en el principio fundamental del trato nacional del GATT: "los bienes importados a un país miembro del Tratado de Libre Comercio, de otro de ellos no serán objeto de discriminación."<sup>292</sup> Este principio es uno de los soportes para facilitar el intercambio de satisfactores y servicios en los tres países miembros. El principio de trato nacional es complementario del principio de nación más favorecida y en virtud de su contenido se exige que las partes contratantes no den al producto importado un trato menos favorable que el otorgado al producto similar de origen nacional.

Los sistemas aduaneros de los países con los que el Estado mexicano ha firmado los Tratados en comento son las economías más desarrolladas y competitivas en el mundo entero. La UE se ha convertido en el principal socio en el comercio internacional, la Comunidad genera anualmente el 15% del total de las importaciones y el 16% de las exportaciones en el comercio mundial; mientras que Estados Unidos de Norteamérica y Canadá manejan el 13% y 4% de las importaciones mundiales al año y el 16% y el 4% de las exportaciones respectivamente. Frente a este tipo de competencia en el mercado internacional México ve reducidos notablemente sus esfuerzos y en su economía se refleja el atraso técnico y funcional de sus aduanas.

Para graficar lo anterior, a continuación se presenta un cuadro en el que se aprecian las desventajas que para México representa la firma de dos Tratados internacionales de la magnitud del TLCAN y del TLCUEM, sin antes haber modernizado su sistema de aduanas y su política aduanera. El siguiente cuadro contempla los puntos en los cuales los países socios de México adquieren ventajas de la firma de los Tratados en cuestión y, por lo tanto, en donde México sacrifica sus ganancias y afecta a su comercio exterior.

---

<sup>292</sup> Cfr. Artículo 301 del *Tratado de Libre Comercio de América del Norte de 1° Enero de 1994*.

TLCAN	TLCUEM
<p><b>Trato nacional.</b> Debido a la llamada <i>Cláusula del Abuelo</i>, los EU no observan lo establecido por el Tratado cuando éste se encuentra en contravención con su legislación nacional sin importar que este hecho signifique una clara violación a lo convenido en este documento y, aunque México tiene contemplada la aplicación de la citada cláusula gracias a su adhesión al GATT, nunca se ha hecho valer ante los EU.</p> <p><b>Eliminación gradual de las barreras arancelarias.</b> La eliminación de los aranceles supone la oportunidad que tiene México para desarrollar en un periodo corto la capacidad técnica y las condiciones necesarias para competir en el mercado internacional que no ha sido capaz de desarrollar por más de 70 años. Esta empresa parece de imposible realización, más aún si tomamos en cuenta que las únicas empresas capaces de lograr esto son las transnacionales extranjeras.</p>	<p><b>Trato nacional.</b> La situación en Europa es diferente. Debido al multicitado <i>principio de supranacionalidad</i>, los países miembros de la Comunidad no pueden aplicar leyes o cualquier otra disposición que vaya en contravención con las disposiciones comunitarias; de lo anterior resulta una normativa comunitaria omnipotente contra la que México no puede hacer nada más que cambiar su sistema y sus procedimientos aduaneros para adecuarse a las necesidades de la Comunidad.</p> <p><b>Cláusula de revisión.</b> Esta cláusula confiere la posibilidad de que a más tardar en 3 años después de la entrada en vigor del Tratado, el Consejo Conjunto considerará los pasos en el proceso de liberalización del comercio europeo con México. En caso de que de la revisión se desprendan situaciones que sean consideradas contrarias para los intereses europeos, la Comunidad puede determinar las medidas necesarias para no verse afectada en su mercado, tanto exterior como intracomunitario, aunque esto signifique hacer a un lado los intereses de México.</p>

De lo anterior podemos concluir que la apertura comercial está en el centro del desarrollo económico contemporáneo. Merced a dicha apertura, es posible que se arraiguen las cinco fuentes de la competitividad contemporánea, a saber:

1. La transparencia y permanencia de las políticas económicas. La claridad y permanencia en las políticas económicas crea un clima de confianza y certidumbre, estimula el ahorro y la inversión productiva y hace viable la maduración de proyectos productivos internos a largo plazo.

2. El acceso a un abanico amplio de opciones tecnológicas. Esto permite a los productores elegir aquellas que más se adapten a sus necesidades productivas: la flexibilidad tecnológica es crucial para responder a los cambios en la estructura de la demanda contemporánea.

3. El aprovechamiento racional de los nichos de mercado. Ello permite el usufructo cabal de todos los recursos y capacidades, a la vez que favorece una mayor productividad nacional.

4. La utilización de escalas óptimas de operación. Las economías de escala que generan los mercados económicos ampliados aseguran a los productores niveles óptimos de producción, que minimizan los costos medios por unidad fabricada. Además, los mercados amplios, por la diversidad de sus patrones de consumo, abren espacios a las empresas para que éstas aprovechen segmentos específicos de demanda.

5. El funcionamiento eficaz de mercados. Permite una asignación más eficiente de los recursos y asegura que éstos se dirijan a las actividades más productivas.

Para arraigar en las economías internas estas cinco fuentes de competitividad, cobra cada vez mayor importancia el impulso de fórmulas específicas de asociación e interacción comercial y la conformación de espacios económicos supranacionales.

Ante un panorama mundial de apertura comercial, las aduanas mexicanas necesitan urgentemente experimentar cambios radicales en su organización y en sus funciones. El diseño europeo es un claro ejemplo de las ventajas que puede traer consigo un sistema aduanero moderno y eficaz, un sistema en el cual la rapidez y efectividad en sus prácticas de despacho de mercancías son indispensables para el flujo de efectos en el mercado del bloque económico más grande del mundo.

**Falta página**

**N° 230**

## CONCLUSIONES

*Quien no sabe dar con el camino que lleva a su ideal,  
vive de una forma más frívola e insolente  
que el hombre sin ideal.*

**Friedrich Nietzsche**

1. La aduana es el ente administrativo encargado de recaudar las contribuciones al comercio exterior y de vigilar el cumplimiento de las restricciones no arancelarias, así como de regular lo relativo a la entrada y salida de las mercancías al y del territorio nacional.

2. Las funciones de la aduana, generalmente, son: controlar y fiscalizar el paso y el pago de las contribuciones al comercio exterior; asegurarse de que la partida arancelaria expresada corresponda a la descripción de las mercancías; cotejar los datos de la declaración con los que figuren en los documentos aportados; y comprobar la validez y autenticidad de estos últimos.

3. En materia aduanera el hecho imponible consiste en la entrada o salida de mercancías a través de los sitios expresamente facultados para tal efecto, sin embargo, las importaciones y exportaciones temporales de mercancías de procedencia extranjera no pagan los impuestos al comercio exterior ni las cuotas compensatorias.

4. Los tributos aduaneros son los impuestos que gravan el comercio internacional de mercancías. Se trata de impuestos indirectos, ya que el monto del gravamen o parte de él, es trasladado al consumidor o usuario final.

5. La precisa determinación del origen de las mercancías es una operación con relevancia para la aplicación de las normas fiscales y extrafiscales; al igual que la clasificación y denominación, la determinación del origen precede a dicha aplicación.

6. El método principal para la valoración de mercancías en la aduana en el caso de México, es el del valor de transacción, el artículo 64 de la Ley Aduanera mexicana establece tres definiciones y la estructura operativa de este método o procedimiento valorativo: valor en aduana, valor de transacción y precio pagado o por pagar.

7. Valor en aduana. Es el que se establece a efectos tributarios aduaneros para el pago de los impuestos de importación *ad valorem* de las mercancías extranjeras que entran al territorio aduanero mexicano.

8. Valor de transacción. Es el valor que se ha establecido libremente entre un comprador-importador y un vendedor-exportador por determinada mercancía y que podrá ser pagado o pagarse en el momento de su aceptación por parte de la aduana.

9. Precio pagado o por pagar. Es el precio total que por las mercancías importadas haya efectuado el importador al vendedor o en beneficio de éste. Generalmente este precio se manifiesta en la factura, contrato de compraventa u otro documento comercial equivalente.

10. El contrabando puede manifestarse como: contrabando bronco, cuando furtivamente se introducen o extraen las mercancías por lugares no autorizados; o contrabando documentado, cuando las mercancías entran o salen efectivamente por la aduana pero mediante engaños se expresa su valor falsamente.

11. En el derecho mexicano, un mismo hecho puede ser objeto, a la vez, de sanción penal y de sanción administrativa: se aplican con independencia una de la otra. Así, el contrabando, en su doble connotación, será sancionado por autoridades distintas en cada aspecto que presente.

12. La Unión Europea fue creada tras la Segunda Guerra Mundial. El proceso de integración se puso en marcha el 9 de mayo de 1950 cuando Francia propuso oficialmente crear una “federación europea”.

13. La Unión Europea se basa en el Estado de Derecho y en la democracia. No es ni un nuevo Estado que reemplace a los existentes ni es comparable a otras organizaciones internacionales.

14. La Unión Europea es el resultado de conjuntar a las tres Comunidades Europeas más importantes, a saber: la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, la Comunidad Económica Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica, a través de un Tratado Único Europeo.

15. La finalidad de la zona de libre comercio europea es la eliminación parcial e incluso total de los derechos aduaneros y de las restricciones al comercio exterior entre los países que la conforman.

16. La unión aduanera comunitaria tiende a la integración económica eliminando las restricciones fronterizas internas (aunque los diversos impuestos comerciales internos constituyen, así como los llamados obstáculos técnicos, un obstáculo para ello).

17. En el comercio comunitario, el arancel de aduanas es una relación convencional de mercancías, con un orden igualmente convencional y unos dígitos que permiten clasificar las mercancías, inicialmente a efectos estadísticos, en las operaciones de importación o exportación.

18. La unión aduanera de la Unión Europea ha resultado un elemento esencial para hacer posible la política comercial de la Comunidad, y ha contribuido en gran medida al fortalecimiento económico de la misma, que hoy en día es el bloque comercial más grande del mundo.

19. Con el fin de identificar las mejores prácticas o las posibles deficiencias de las medidas de control, en el sistema aduanal de la Unión Europea, se realizan visitas a las aduanas de los Estados miembros por equipos mixtos de la Comisión y de los mismos Estados (lo que se denomina “supervisión”).

20. Los Estados miembros de la Comunidad han unido esfuerzos en la lucha contra el fraude a través de la recopilación, análisis y tratamiento de la información mediante la utilización al máximo de sus ordenadores y velando porque las irregularidades se persigan de manera efectiva.

21. A través del análisis de riesgo, así como de las técnicas de auditoría que permiten hacer comprobaciones en los registros de los comerciantes, y mediante la informatización de los procedimientos aduaneros, en la Comunidad se ha logrado una mejora de los métodos de trabajo de las administraciones aduaneras.

22. Una medida útil en la Comunidad es la que se refiere a los intercambios de los funcionarios de aduanas entre las distintas administraciones para que amplíen su experiencia, así como un desarrollo de programas comunes de formación profesional.

23. Los Estados miembros de la Unión han optado por celebrar seminarios, a menudo con la participación del sector comercial, para analizar aquellos sectores que presenten problemas y discutir los posibles modos de actuación así como identificar las mejores prácticas a utilizar.

24. La Organización Mundial Aduanera es la única instancia competente a nivel internacional para tratar cuestiones aduaneras. Esto proporciona un foro en donde sus miembros, a través de los representantes asignados para tal efecto, puedan atacar temas aduaneros en un plano de igualdad.

25. Todos los Estados miembros de la Unión Europea han previsto disposiciones legislativas, reglamentarias y administrativas referentes a la presentación en la aduana de las mercancías que llegan a su territorio aduanero, pero, gracias al principio de supranacionalidad, la normativa comunitaria será la imperante.

26. El Código Aduanero de 1994 consolidó la legislación aduanera comunitaria en un texto único y estableció el marco jurídico para los procedimientos de importación y exportación de la Unión Europea.

27. Las distintas normativas procedimentales internas de los Estados miembros de la Unión contemplan la obligación de los administrados de facilitar a la Administración Aduanera toda la información precisa para la inspección de tributos y el correlativo derecho de la Administración a recabar del declarante y, en su caso, de otros administrados, aquellas informaciones.

28. La inspección o comprobación documental es un proceso interno de la Administración Aduanera basado en el análisis de los datos consignados por el interesado en su declaración y en la documentación anexa a la misma.

29. El reconocimiento físico de las mercancías, busca deducir que los datos consignados en la declaración son falsos, en todo o en parte, a la luz del control físico efectuado de las mercancías a que se refiere la declaración considerada.

30. El control *a posteriori* de los datos declarados es el control o inspección de los mismos, una vez que la mercancía considerada ha salido del recinto aduanero.

31. Toda mercancía introducida en el territorio aduanero de la Comunidad quedará sometida a la vigilancia aduanera desde su introducción, siendo transportada por la persona que la haya introducido a una aduana o a una zona franca en su caso, a través del itinerario fijado por la autoridad competente.

32. A la Unión Europea le corresponde alrededor de una sexta parte del total del comercio mundial de mercancías (incluso excluyendo el comercio intracomunitario), lo que representa una proporción mayor que la de cualquiera de sus principales socios y competidores.

33. A medida que la Unión Europea ha progresado hacia una unión económica y monetaria, sus aduanas tienen un papel fundamental que desempeñar en lo que respecta a la simplificación de la importación de mercancías.

34. La integración europea ha proporcionado medio siglo de estabilidad, paz y prosperidad económica. Ha contribuido a elevar el nivel de vida, a construir un mercado interior, a introducir el euro y a afirmar la voz de la Unión en el mundo.

35. En la Unión Europea, las aduanas son una herramienta multifuncional, que ha adquirido cada vez mayor eficacia y efectividad en el desarrollo de sus funciones.

36. Un arancel aduanero común, como el que se aplica en la Unión Europea, permite aplicar políticas comunes con respecto a los Estados no miembros, y la integración económica dentro de la unión aduanera puede tener efectos de largo alcance.

37. La práctica de los controles aduaneros en la Unión Europea ha llevado a las Administraciones Aduaneras comunitarias a facilitar el flujo de mercancías a través de sus aduanas y a economizar una gran cantidad de tiempo y de recursos.

38. El ahorro de tiempo y la economía de costes son elementos competitivos para la economía de la Unión Europea.

39. A partir del 1º de abril de 2002, en México, se establece la obligatoriedad para los agentes y apoderados aduanales de validar previamente los pedimentos. Dicha operación es llevada a cabo por las confederaciones de agentes aduanales y por las asociaciones nacionales de empresas, lo cual sin duda tiene un gran impacto económico para los importadores y exportadores.

40. En México, los requisitos y formalidades exigidos por las aduanas han obstaculizado el desarrollo del comercio exterior, pues el contribuyente tiene que esperar a que se le conceda el levante de sus mercancías después de un lento y costoso procedimiento de reconocimiento.

41. En el sistema aduanero mexicano se deben realizar dos reconocimientos a las mercancías: el primero de ellos lo llevan a cabo los verificadores aduanales, y el otro es efectuado por dictaminadores aduanales. El mecanismo de selección automatizado se activará una sola vez sólo cuando la autoridad competente así lo indique.

42. El sistema de reconocimientos que se realiza en México afecta la fluidez del tráfico de las mercancías que se presentan ante la aduana, ya que implica una pérdida de tiempo para la puesta en circulación de las mercancías en el mercado.

43. En comparación con el sistema aduanero europeo, el sistema mexicano presenta graves carencias, tanto técnicas como legales, que lo limitan y retrasan en el desarrollo de su comercio exterior, haciéndolo poco competitivo ante los mercados en el plano internacional.

44. Las autoridades aduaneras deben limitar sus operaciones en relación con el examen de la declaración de las mercancías a las que consideren indispensables para garantizar que se han observado las normas legales o reglamentarias, cuya aplicación tiene encomendada la aduana.

45. Unos procedimientos sencillos y una legislación aduanera moderna pueden ser factores que determinen el correcto desempeño de las empresas y de la industria.

46. En materia de comercio exterior, lo esencial no es sólo simplificar los procedimientos aduaneros, sino también la eficacia de los métodos que se utilicen para la protección de los consumidores.

47. Una aduana eficiente constituye aquel servicio administrativo indispensable para la procuración de una economía sana y con posibilidades de desarrollo inmediatas; en cambio, una aduana deficiente constituye el escollo más prominente al comercio internacional.

48. Las aduanas son una herramienta multifuncional que deben adquirir cada vez mayor eficiencia y efectividad en el desarrollo de su función.

49. La aduana en el sistema mexicano debe adaptarse y evolucionar para hacer frente a los nuevos retos y funciones que le ha sido encomendadas, así como desarrollar una política aduanera ágil y competitivas a nivel internacional.

50. Las aduanas tienen un futuro y una función vital para realizar los deseos de los Estados y, por consiguiente, de los ciudadanos, recaudando impuestos, protegiendo a las industrias y puestos de trabajo, la salud pública y el medio ambiente.

## BIBLIOGRAFÍA

1. ACOSTA ROCA, Felipe, *Trámites y documentos en materia aduanera*, México, Ed. Instituto Superior de Estudios Fiscales (ISEF), 2001.
2. \_\_\_\_\_, *Clasificación arancelaria de las mercancías: sistema armonizado de designación y codificación de las mercancías*, 2ª ed., México, Ed. ISEF, 2000.
3. ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, 13ª ed., México, Ed. Porrúa, 1997.
4. ALMAJANO GARCÉS, Luis y José Javier Almajano Pablos, *Derecho aduanero: exposición sistemática de los temas que lo integran*, Barcelona, Ediciones Internacionales Universitarias, 1995.
5. BASALDÚA, Ricardo Xavier, *Introducción al derecho aduanero: concepto y contenido*, Buenos Aires, Ed. Abeledo-Perrot, (s.a.).
6. \_\_\_\_\_, *Derecho aduanero: parte general, sujetos*, Buenos Aires, Ed. Abeledo-Perrot, 1992.
7. BEJARANO SÁNCHEZ, Manuel, *Obligaciones civiles*, 4ª ed., México, Ed. Oxford University Press, 1998.
8. CABELLO PÉREZ, Miguel, *Las aduanas y el comercio internacional*, Madrid, Ed. Escuela Superior de Gestión Comercial y Marketing (ESIC), 2000.
9. CARRANCÁ Y TRUJILLO, Raúl y Raúl Carrancá y Rivas, *Código Penal anotado*, 21ª ed., México, Ed. Porrúa, 1998.
10. CARVAJAL CONTRERAS, Máximo, *Derecho aduanero*, 7ª ed., México, Ed. Porrúa, 1998.
11. CASTELLOT RAFULL, Rafael, *La Unión Europea: una experiencia de integración regional*, México, Ed. Plaza y Valdez, 1996.
12. CECCHINI, Paolo, *Unión Europea: eficacia y democracia*, México, Ed. McGraw-Hill, 1994.
13. COMISIÓN EUROPEA, *Política aduanera de la Unión Europea*, Luxemburgo, Ed. Oficina de publicaciones oficiales de las Comunidades Europeas, 1999.
14. FERNÁNDEZ LALANNE, Pedro E., *Derecho aduanero*, Buenos Aires, Ed. Depalma, 1960.

15. FERNÁNDEZ SUÁREZ, Álvaro, *Código aduanero europeo*. Madrid, Ed. Instituto de Estudios Fiscales, 1979.
16. GALERA RODRIGO, Susana, *Derecho aduanero español y comunitario: la intervención pública sobre el comercio exterior de bienes*, España, Ed. Civitas, 1995.
17. GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, *Introducción al estudio del Derecho*, 48ª ed., México, Ed. Porrúa, 1996.
18. GARRIGUES, J. & A., *Una guía para entender y actuar en el mercado único*. Barcelona, Ed. Ariel, 1993.
19. GÓMEZ PIEDRAHITA, Herman, *Derecho aduanero*, Colombia, Ed. Librería del profesionalista, 1988.
20. GONZÁLEZ GRAJERA, Francisco Javier, *Procedimiento de gestión aduanera*. Cartagena, Ed. Ministerio de Economía y Hacienda, 1988.
21. H. CÁMARA DE DIPUTADOS, LIV Legislatura, *El Tratado de Libre Comercio*. México, Ed. Gran Comisión de la Cámara de Diputados, 1991.
22. HERNÁNDEZ DE LA CRUZ, Arturo, *Estudio práctico de las infracciones y sanciones aduaneras*, México, Ed. ISEF, 2002.
23. LINDE PANIAGUA, Enrique, et al, *Derecho de la Unión Europea I (antecedentes, instituciones, fuentes y jurisdicción)*, Madrid, Ed. Marcial Pons, 1995.
24. MAADE, James Edward, *La Unión Económica de Europa: estudios de diversos casos*. Buenos Aires, Ed. INTAL, 1966.
25. MATA SIERRA, María Teresa, *La armonización fiscal de la Unión Europea*, Valladolid, Ed. Lex Nova, 1996.
26. \_\_\_\_\_, *El IVA comunitario*, Valladolid, Ed. Lex Nova, 1995.
27. MATTERA, Alfonso, *El mercado único europeo: sus reglas, su funcionamiento*. Madrid, Ed. Civitas, 1991.
28. MEISELLANER, Roberto, *Derecho aduanero comparado*, Santa Fe de Bogotá, Ed. Librería del profesionalista, 1991.
29. MOLINA REQUENA, María Josefa, *Unión monetaria europea*, Madrid, Ed. Pirámide, 1982.
30. NAVARRO VARONA, Edurne, *Las reglas de origen para las mercancías y servicios en la CE, EE. UU. Y el GATT*, Madrid, Ed. Civitas, 1995.
31. NIETO SOLÍS, José Antonio, *Introducción a la economía de la Comunidad Europea*, Madrid, Ed. Siglo Veintiuno, 1992.

32. OVILLA MANDUJANO, Manuel, *Derecho aduanero*, 2ª ed., México, Ed. Escuela Nacional de Capacitación Aduanera, 1978.
33. PACHECO MARTÍNEZ, Filiberto, *Derecho de la integración económica*, 2ª ed., México, Ed. Porrúa, 2002.
34. PELECHÁ ZOZAYA, Francisco, *El Código aduanero comunitario y su aplicación en España*, Madrid, Ed. Marcial Pons, 1995.
35. \_\_\_\_\_, *El origen de las mercancías en el régimen aduanero de la Unión Europea*, Madrid, Ed. Marcial Pons, 1999.
36. PENAGOS ARRECIS, Carlos R., *Taller de elaboración de tesis (antología)*, México, Ed. División de Universidad Abierta (DUA), 1998.
37. \_\_\_\_\_, *Taller de elaboración de tesis (instrumento metodológico)*, 2ª ed., México, Ed. DUA, 2000.
38. REYES ALTAMIRANO, Rigoberto, *Manual aduanero*, 2ª ed., México, Ed. Pac, 1995.
39. RIPOL CARULLA, Santiago, *La Unión Europea en transformación. El Tratado de la Unión Europea en el proceso de integración comunitaria*, Barcelona, Ed. Ariel, 1995.
40. ROHDE PONCE, Andrés, *Derecho aduanero mexicano*, México, Ed. ISEF, 2001.
41. RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, Marta, *Los derechos antidumping en el derecho comunitario*, Valladolid, Lex Nova, 1999.
42. ROSSELL, Mauricio, *La Unión Europea: evolución y perspectivas: lecciones y oportunidades para México*, México, Ed. Diana, 1994.
43. SAÉNZ DE SANTA MARÍA, Paz Andrés, *Introducción al derecho de la Unión Europea*, Madrid, Ed. Eurolex, 1996.
44. STOFFEL VALLOTTON, Nicole, *La prohibición de restricciones a la libre circulación de mercancías en la Comunidad Europea*, Madrid, Ed. Dykinson, 2000.
45. TRUJILLO HERRERA, Raúl, *Derecho de la Unión Europea: principios y mercado interior*, México, Ed. Porrúa, 1999.
46. VEGA MOCOROA, Isabel, *La integración económica europea (curso básico)*, Valladolid, Ed. Lex Nova, 1998.
47. WITKER, Jorge, *Derecho tributario aduanero*, 2ª ed., México, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999.
48. \_\_\_\_\_, *La nueva valoración aduanera y el TLC*, México, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1992.

49. WITKER, Jorge y Laura Hernández. *Régimen jurídico del comercio exterior de México*. 2ª ed., México, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.
50. ZEPEDA SALINAS, Erick R., *Nuevos regímenes aduaneros 2002 y su relación con el artículo 303 del TLCAN*, 2ª ed., México, Ed. ISEF, 2002.

## DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

- *Diccionario de la Lengua Española*, 21ª ed., Madrid, Ed. Real Academia Española, 1992.
- *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2000.
- SELDON Arthur y F.G. Pennance, *Diccionario de Economía*, Barcelona, Ed. Oikos-tau, 1986.

## LEGISLACIÓN Y JURISPRUDENCIA

- *Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio* de 30 de diciembre de 1994 (GATT-OMC).
- *Código Aduanero Comunitario*, Luxemburgo, Ed. Oficina de publicaciones oficiales de las Comunidades Europeas, 2000.
- *Código Fiscal de la Federación*, México, Ed. Instituto Superior de Estudios Fiscales (ISEF), 2003.
- *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Ed. Instituto Superior de Estudios Fiscales (ISEF), 2003.
- *Convenio Internacional de Kyoto para la simplificación de los regímenes aduaneros* de 18 de mayo de 1973.
- *Convenio relativo a la asistencia mutua y la cooperación entre administraciones aduaneras* de 18 de diciembre de 1997.
- *Decisión 105/2000/CE del Programa de Acción "Aduanas 2002"*.
- *Directriz del Consejo (68/312/CE) de 30 de julio de 1968*.
- *Directriz del Consejo de 21 de diciembre de 1973*.

- *Ley Aduanera y su Reglamento*, México, Ed. Instituto Superior de Estudios Fiscales (ISEF), 2003.
- *Ley de Comercio Exterior y su Reglamento*, México, Ed. Instituto Superior de Estudios Fiscales (ISEF), 2003.
- *Ley Orgánica 7/1982 de 13 de julio*.
- *Ley Orgánica 3/1992 de 30 de abril*.
- *Manual de Operaciones Conjuntas de Vigilancia* de 9 de junio de 1997.
- *Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria*, vigente.
- *Reglamento CE número 1.023/70 del Consejo* de 25 de mayo de 1970.
- *Tratado de Libre Comercio de América del Norte* de 1º de enero de 1994.
- *Tratado de Libre Comercio entre la Unión Europea y México* de 1º de julio de 2002.
- *Tratado constitutivo de la Unión Europea* de 1º de noviembre de 1993.
- Tribunal de Luxemburgo, *Sentencia de 7 de febrero de 1973, Asunto 39/1972*.
- Tribunal de Luxemburgo, *Sentencia de 12 de julio de 1973, Asunto 8/73, Recurso 897*.
- Tribunal de Luxemburgo, *Sentencia de 9 de marzo de 1987, Asunto 106/1977*.

## OTRAS FUENTES

- Banco Internacional, S.A. de C.V. (BITAL), marzo y mayo de 2003.
- Castillo Ruiz, Rafael Bulmaro, *Apuntes de cátedra, Derecho Procesal Civil I*, Verano de 2000.
- Giraud Arnaiz, Carlos, *Apuntes de cátedra, Derecho Aduanero*, Otoño de 2002.

## DIRECCIONES ELECTRÓNICAS

- <http://europa.eu.int/abc-es.htm>
- <http://www.aduanas.sat.gob.mx>
- <http://www.fidenor.com.mx/espanol/cefci.html>
- <http://www.se.gob.mx>

## **Introducción**

**Por Edgar Julián Sánchez Xicotencatl** \_\_\_\_\_ **I**

## **CAPÍTULO 1. Conceptos Generales** \_\_\_\_\_ **I**

<b>1.1. Aduana</b>	<b>1</b>
1.1.1. Antecedentes históricos	4
1.1.1.1. India	5
1.1.1.2. Egipto	5
1.1.1.3. Babilonia	6
1.1.1.4. Fenicia	7
1.1.1.5. Grecia	7
1.1.1.6. Roma	9
1.1.1.7. Arabia	11
1.1.1.8. España	12
1.1.1.9. México	13
1.1.2. Estructura de la aduana	16
1.1.3. Funciones de la aduana	20
1.1.4. Marco jurídico de la aduana	21
1.1.4.1. Ámbito espacial de validez de las funciones aduanales	25
1.1.4.2. Ámbito temporal de validez de las funciones aduanales	27
<b>1.2. Mercancías y Productos</b>	<b>28</b>
1.2.1. Clasificación de las mercancías	29
1.2.2. Regulación de las mercancías	30
1.2.3. Productos originarios	32
1.2.4. Reglas de origen	33
1.2.5. Valor en aduana de las mercancías	34
1.2.6. Depósito previo	36
<b>1.3. Restricciones Arancelarias</b>	<b>37</b>
1.3.1. Impuesto al comercio exterior (arancel)	38
1.3.2. Hecho imponible	40
1.3.3. Sujetos obligados	41
<b>1.4. Restricciones no Arancelarias</b>	<b>44</b>
<b>1.5. Despacho Aduanero</b>	<b>49</b>
1.5.1. Sujetos que actúan en el despacho aduanero	52
<b>1.6. Importación y Exportación</b>	<b>54</b>
1.6.1. Tráficos	54
1.6.2. Regímenes	56
<b>1.7. Inspección y Control de Aduanas</b>	<b>61</b>
<b>1.8. Infracciones y Sanciones</b>	<b>64</b>
1.8.1. Contrabando	68

<b>CAPÍTULO 2. Formación de la Unión Europea y su Sistema Aduanal</b>	<b>73</b>
<b>2.1. Antecedentes Históricos</b>	<b>73</b>
<b>2.2. Formación de la Unión Europea</b>	<b>86</b>
<b>2.3. Principales Organismos de la Unión Europea Competentes en Materia Aduanera</b>	<b>93</b>
<b>2.4. Estructura de las Aduanas en la Unión Europea</b>	<b>102</b>
<b>2.5. Funciones de las Aduanas en la Unión Europea</b>	<b>107</b>
<b>2.6. Despacho Aduanero</b>	<b>109</b>
2.6.1. Sujetos que actúan en el despacho aduanero comunitario	118
<b>2.7. Mercancías</b>	<b>119</b>
2.7.1. Nomenclatura combinada	120
2.7.2. Determinación del origen de las mercancías	124
<b>2.8. Libre Circulación de Mercancías</b>	<b>129</b>
<b>2.9. Código Aduanero Comunitario</b>	<b>131</b>
<b>2.10. Control de Aduanas en la Unión Europea</b>	<b>142</b>
<b>2.11. Recursos en Materia Aduanera</b>	<b>146</b>
<b>2.12. Infracciones y Sanciones</b>	<b>157</b>
2.12.1. Contrabando	163
<b>CAPÍTULO 3. Estudio Analítico de la Prevalidación y de los Reconocimientos de Mercancías Efectuados en las Aduanas de México y su Inexistencia en el Sistema Aduanero de la Unión Europea</b>	<b>171</b>
<b>3.1. Requisitos para la Comprobación Física de las Mercancías Declaradas en el Sistema Aduanero de México</b>	<b>172</b>
3.1.1. Prevalidación	188
3.1.2. Primer y segundo reconocimientos	189
<b>3.2. Procedimiento para el Tránsito de Mercancías en la Unión Europea</b>	<b>192</b>
3.2.1. Control documental	195
3.2.2. Inspección física	200
3.2.3. Controles <i>a posteriori</i>	206
3.2.4. Garantía	209
<b>3.3. Diferencias Substanciales entre la Práctica de Prevalidación y Reconocimientos que se Realiza en el Sistema Aduanero Mexicano en Comparación con la Práctica de Libre Tránsito de Mercancías que se Lleva a Cabo en el Sistema Aduanero de la Unión Europea</b>	<b>214</b>

<i>Conclusiones</i>	231
<i>Bibliografía</i>	239
<i>Diccionarios y Enciclopedias</i>	242
<i>Legislación y Jurisprudencia</i>	242
<i>Otras Fuentes</i>	243
<i>Direcciones Electrónicas</i>	244