

326709



UNIVERSIDAD INTERNACIONAL

INCORPORADA A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO
CLAVE DE INCORPORACIÓN A LA UNAM 3267

**“EL DESPACHO ADUANERO DE MERCANCÍAS, PROPUESTA
DE REFORMA AL PÁRRAFO TERCERO DEL ARTÍCULO 153
DE LA LEY ADUANERA Y MEDIOS DE DEFENSA”**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A:

GUSTAVO ACOSTA CID



MÉXICO, D.F.

NOVIEMBRE 2004.



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 INTERNACIONAL

INCORPORADA A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO
CLAVE DE INCORPORACIÓN A LA UNAM 3267

**“EL DESPACHO ADUANERO DE MERCANCÍAS, PROPUESTA
DE REFORMA AL PÁRRAFO TERCERO DEL ARTÍCULO 153
DE LA LEY ADUANERA Y MEDIOS DE DEFENSA”**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A:

GUSTAVO ACOSTA CID

ASESORA: LIC. OLGA BEATRIZ AGUILAR MORALES

DICTAMINADORA: LIC. LAURA MEZA SAUCEDO

DIRECCIÓN TÉCNICA: LIC. LAURA MEZA SAUCEDO



MÉXICO, D.F.

NOVIEMBRE 2004.

A tí Anita, mi esposa:

Por tu amor, apoyo y comprensión,
por tus palabras de aliento que siempre me motivan
y llenan de alegría mi vida,
por darme toda tu confianza
y por ser tan importante en mi vida.

TE AMO.

A mi mamá:

Por ser luz en mi vida,
por compartir todos los momentos a mi lado,
por tu amor, cuidados y oraciones,
por siempre estar conmigo.

Te quiero.

A mi papá:

Por todo tu amor e incansable esfuerzo,
que me alentó e impulso
para concretar mi formación profesional
y por ser un ejemplo en mi vida.

Te quiero.

**A mis hermanos Daniel, Mónica
y Miguel Ángel:**

Por ayudarme a crecer,
por ser un gran apoyo en mi vida,
este logro lo comparto con Ustedes.

Gracias.

**A mis sobrinos Danielito, Quique, Andrés,
Miguel Angel, Marianne y Rodriguito:**

Porque con sus sonrisas,
me hacen ser una mejor persona.

Gracias.

A la familia de Anita:

Gracias por su apoyo y cariño,
por todos los años que hemos compartido
y su confianza.

A todos mis primos:

Gracias por el cariño que nos mantendrá siempre unidos.

**A mis amigos y compañeros de la Asociación
de Agentes Aduanales del Aeropuerto de México:**

Gracias a la Lic. Gaby, Nacho, Jessi, Francis,
Lalo, Susen, Evelyn, Akari y Lulú,
por su apoyo diario y su gran amistad.

A todos mis amigos:

Gracias por las enseñanzas compartidas,
por los momentos felices que vivimos y
por el apoyo en los momentos difíciles.

A la Licenciada Laura Meza Saucedo:

Mi agradecimiento por su amistad, apoyo y todas sus enseñanzas
a lo largo de mi carrera y en el presente trabajo
de investigación.

A la Licenciada Olga Beatriz Aguilar Morales:

Mi respeto y admiración por sus consejos y observaciones
en un momento tan importante de mi vida.
Gracias por su amistad y todo su apoyo.

A mi Universidad y a todos mis maestros:

Que engrandecen la enseñanza profesional con sus conocimientos.

A todos:

Los que con su apoyo contribuyeron a diario
para hacer posible lo que este logro significa...Gracias.

ÍNDICE

Introducción

CAPÍTULO PRIMERO

EVOLUCIÓN DEL MARCO JURÍDICO DEL COMERCIO EXTERIOR EN MÉXICO

1.1 Etapa Prehispánica	2
1.2 Etapa Colonial	2
1.3 Etapa Independiente	6
1.4 Etapa de Reforma	8
1.5 El Porfiriato	8
1.6 Etapa Revolucionaria	11
1.7 Etapa Posrevolucionaria	11
1.8 La apertura comercial	12
1.9 La Nueva Aduana en el inicio del milenio 2000	14
1.10 Regulación jurídica Aduanera	19
1.10.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y Tratados Internacionales	19
1.10.2 Leyes Federales	21
1.10.3 Ley Aduanera	22
1.10.4 Reglamento de la Ley Aduanera	23

CAPÍTULO SEGUNDO

EL DESPACHO ADUANERO DE MERCANCÍAS

2.1 Regímenes Aduaneros	26
2.2 Personas legitimadas para promover el despacho aduanero	26
2.2.1 El Agente Aduanal	28
2.2.1.1 Derechos y obligaciones del Agente Aduanal	30
2.2.1.2 Responsabilidades del Agente Aduanal	33
2.2.1.3 Causas de suspensión de la patente	35

2.2.1.4 Causas de cancelación de la patente	37
2.2.2 El Apoderado Aduanal	39
2.2.2.1 Causas de cancelación de la autorización del Apoderado Aduanal	42
2.3 Procedimiento de suspensión provisional del Agente y del Apoderado Aduanal	43
2.4 El Dictaminador Aduanero	45
2.4.1 Responsabilidades del Dictaminador Aduanero	45
2.5 El Despacho Aduanero	46
2.5.1 El pedimento, sus requisitos y anexos	47
2.6 Prevalidación del pedimento	50
2.7 Reconocimiento aduanero de mercancías	50

CAPÍTULO TERCERO

EMBARGO Y DEPÓSITO DE MERCANCÍAS

3.1 Embargo precautorio de mercancías	54
3.2 Causales de embargo precautorio de mercancías	54
3.2.1 Cuando ingresen o se extraigan mercancías al país por lugar no autorizado	54
3.2.2 Cuando se desvíen de la ruta fiscal, las mercancías en tránsito internacional	56
3.2.3 Cuando se transporten mercancías en medios distintos de los autorizados en tránsito interno	57
3.2.4 Cuando se trate de mercancías de importación o exportación prohibida	59
3.2.5 Cuando se omita el cumplimiento de regulaciones y restricciones no arancelarias	60
3.2.6 Cuando no se acredite el cumplimiento de las normas oficiales mexicanas, excepto las de información comercial	63
3.2.7 Cuando se omita el pago de cuotas compensatorias	64
3.2.8 Cuando no se acredite que las mercancías se sometieron a los trámites previstos para su introducción a territorio nacional	65

3.2.9 Cuando no se acredite que las mercancías se sometieron a los tramites previstos en la Ley Aduanera para su internación de la franja o región fronteriza al resto del territorio nacional	67
3.2.10 Cuando no se acredite la legal estancia de la mercancía en territorio nacional	69
3.2.11 Cuando se trate de vehículos conducidos por personas no autorizadas	71
3.2.12 Cuando se trate de mercancías no declaradas por pasajeros	73
3.2.12.1 Pasajeros de origen nacional o extranjero que arriban a territorio nacional con mercancías, de procedencia extranjera	73
3.2.13 Cuando se detecten mercancías no declaradas o excedentes en más de un 10% del valor total declarado	78
3.2.14 Cuando se introduzcan vehículos de carga que transportan mercancías al recinto fiscal sin pedimento	80
3.2.15 Cuando el nombre o domicilio fiscal del proveedor o importador sea falso o inexistente	81
3.2.16 Cuando en el domicilio fiscal señalado en factura o pedimento no se pueda localizar al proveedor	83
3.2.17 Cuando la factura sea falsa	84
3.2.18 Cuando el valor declarado sea inferior en un 50% o más al de mercancías idénticas o similares	84
3.3 Autoridades facultadas para realizar el embargo	87
3.4 Garantías para sustituir el embargo precautorio de mercancías	90
3.5 Depósito de mercancías	93

CAPÍTULO CUARTO

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MATERIA ADUANERA Y PROPUESTA DE REFORMA AL PÁRRAFO TERCERO DEL ARTÍCULO 153 DE LA LEY ADUANERA

4.1 El Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera	96
4.2 Fases del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera	97
4.2.1 Levantamiento del escrito o acta de irregularidades	97

4.2.2	Elaboración del Acta de Inicio del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera	99
4.2.3	Período para la presentación de alegatos y pruebas	99
4.2.4	Periodos para que la autoridad dicte la resolución al Procedimiento	100
4.2.5	Emisión del documento con el que se pone fin al Procedimiento	102
4.3	Facultades de comprobación que dan origen a un Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera	103
4.3.1	Durante la práctica del reconocimiento aduanero	103
4.3.2	Durante la práctica del segundo reconocimiento aduanero	105
4.3.3	Durante la verificación de mercancías en transporte	107
4.3.4	Durante la práctica de visitas domiciliarias	110
4.4	Notificación del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera	113
4.5	Ofrecimiento de pruebas y alegatos en contestación al Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera	115
4.5.1	Requisitos del escrito con el que se ofrecen los alegatos y pruebas	115
4.5.2	Formulación de alegatos	117
4.5.3	Pruebas a ofrecerse o presentarse	119
4.5.3.1	Forma de presentar las pruebas documentales	120
4.6	Plazo que tiene la autoridad aduanera para emitir la resolución derivada del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera	121
4.7	Resolución que emite la autoridad en un Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera	123
4.8	Propuesta de reforma	124

CAPÍTULO QUINTO

MEDIOS DE DEFENSA EN MATERIA ADUANERA

5.1	Recurso Administrativo de Revocación	129
5.1.1	Plazos para interponer el Recurso Administrativo de Revocación	130
5.1.2	Casos en los que no procede el Recurso Administrativo de Revocación	132
5.1.3	Requisitos que debe satisfacer el escrito mediante el cual se interpone el Recurso Administrativo de Revocación	133

5.1.4 Documentos que se deben anexar al escrito de interposición del Recurso Administrativo de Revocación	134
5.1.5 Término para dictar resolución al Recurso Administrativo de Revocación	136
5.1.6 Efectos de la resolución que pone fin al Recurso Administrativo de Revocación	136
5.2 Impugnación de las notificaciones	137
5.3 Juicio Contencioso Administrativo o Juicio de Nulidad	138
5.3.1 Partes en el Juicio Contencioso Administrativo	139
5.3.2 Casos en los que no procede el Juicio Contencioso Administrativo	140
5.3.3 Inicio del Juicio Contencioso Administrativo	142
5.3.4 El escrito inicial de demanda del Juicio Contencioso Administrativo	143
5.3.5 Contestación de la demanda	144
5.3.5.1 Requisitos que debe contener la contestación de la demanda	145
5.3.6 Incidentes que se pueden hacer valer en el escrito de la contestación de demanda	146
5.3.7 Pruebas en el Juicio Contencioso Administrativo	146
5.3.8 Alegatos en el Juicio Contencioso Administrativo	147
5.3.9 La sentencia que pone fin al Juicio Contencioso Administrativo	147
5.4 Los recursos dentro del Juicio Contenciosos Administrativo en contra de las irregularidades del procedimiento	148
5.5 El Juicio de Amparo	150
5.5.1 Actos contra los que procede el Juicio de Amparo	150
5.5.2 Suspensión del acto reclamado	151
5.5.3 Casos en los que no procede el Juicio de Amparo	151
5.5.4 Plazos de interposición del Juicio de Amparo	152
5.5.5 Sentencia en el Juicio de Amparo	153
5.5.6 Recursos en el Juicio de Amparo	153
5.6 Revisión Administrativa	156

BIBLIOGRAFÍA

CONCLUSIONES

INTRODUCCIÓN

El derecho aduanero se define como el conjunto de normas, actos y formalidades con que deben de cumplir las mercancías para ser importadas o exportadas de un país, por lo que con el presente trabajo de investigación se pretende mostrar los aspectos más importantes de la importación de mercancías en nuestro país.

Se persigue dar un panorama de la importancia que han tenido el comercio exterior y la regulación aduanera desde sus inicios hasta nuestros días, en virtud de la necesidad que existe de un creciente progreso en la materia aduanal en nuestro país.

En la actual investigación desarrollaremos dos factores humanos importantes dentro de la materia aduanera, el Agente y el Apoderado Aduanal, es decir, los sujetos que intervienen en el despacho aduanero de mercancías que se realiza dentro de las Aduanas.

Así también hablaremos de los requisitos que se requieren para la obtención de la patente de Agente Aduanal, su duración, derechos y obligaciones, ya que es el sujeto encargado de cumplir con todos y cada uno de los requisitos y formalidades que la Ley Aduanera señala para el ingreso y salida de las mercancías de nuestro país.

Por otra parte se hablará del dictaminador aduanal, sujeto que es autorizado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para llevar a cabo el segundo reconocimiento de mercancías dentro de las Aduanas en nuestro territorio.

En la tesis se hablará del despacho aduanero, así como de los sujetos facultados para la realización del mismo.

El despacho de mercancías ante las aduanas es de suma importancia, ya que de los actos y formalidades que se den dentro del mismo depende la correcta importación y exportación de mercancías o las distintas infracciones que se pudieran cometer por distintos sujetos dentro del primer o segundo reconocimiento con los que cuenta el Servicio de Administración Tributaria para verificar todas las formalidades del despacho de las mismas. Por lo que analizaremos en que consiste el despacho aduanal en un capítulo en particular.

También se analizará la importancia que reviste el embargo de mercancías por parte de las autoridades aduaneras facultadas, por alguna de las causales que la propia ley de la materia establezca para la toma de dicha medida.

Con lo anterior se pretende que el lector comprenda la importancia que ha merecido la importación de mercancías a nuestro país, en virtud de la apertura comercial y el gran consumismo de nuestra sociedad.

La hipótesis en esta tesis consiste en que, si bien es cierto, que existe una regulación del plazo para la emisión de la resolución derivada del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera, mismo que se encuentra regulado en el artículo 153, tercer párrafo de la Ley de la materia, en la actualidad es excesivo, ya que contempla un plazo de cuatro meses contados a partir del día siguiente en que surtió efectos la notificación del inicio de dicho Procedimiento, para la emisión de la resolución correspondiente, y aunado al embargo precautorio de las mercancías durante el mismo plazo, es inoperante, ya que a lo largo de todo el Procedimiento se paga un costo por el almacenaje de las mercancías embargadas, e impide a los importadores su entrega a los compradores, también afecta la comercialización de las mercancías en el mercado y la pérdida de un gran capital; por lo que en este trabajo de investigación se pretende proponer la disminución de dicho plazo, en base al Principio de Economía Procesal y en beneficio de los importadores y Agentes Aduanales encargados del despacho de mercancías y de las operaciones de comercio exterior en nuestro país, ya que el Sistema Aduanero Mexicano debe adaptarse a las necesidades reales y actuales que regula.

Se hablará también de los medios de defensa con los que cuentan los Importadores y los Agentes Aduanales a una resolución, derivada de un Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera, ya que de la correcta defensa en contra de determinaciones que levanten las autoridades aduaneras depende en unos casos el desaduanamiento de las mercancías embargadas y en otros de dejar sin efectos créditos fiscales que en la mayoría de los casos son cuantiosos.

Ya que si bien es cierto, que el Agente Aduanal es una figura importante que defiende el interés de los particulares que se dedican a la importación de mercancías en nuestro país,

deben contar con una regulación que permita el correcto ejercicio del despacho de mercancías y la protección de sus derechos ante la Autoridad Aduanera.

Ahora bien, para llevar a cabo el estudio del tema y con ello comprobar la hipótesis antes presentada, se expone a continuación el contenido de cada uno de los Capítulos que integran el presente trabajo de investigación.

El Capítulo primero, denominado "Evolución del marco jurídico del comercio exterior en México", estudiará en principio los antecedentes del comercio exterior en diversas disposiciones desde la Época Prehispánica hasta la regulación actual.

En el Capítulo segundo, denominado "El despacho aduanero de mercancías", se analizará la Regulación Aduanera Nacional y actual de nuestro país, realizándose el estudio directo los sujetos que intervienen en el despacho de mercancías, así como todos los requisitos que son necesarios para el dicho despacho.

El Capítulo tercero que se denomina "Embargo y depósito de mercancías", se instruirá sobre los aspectos más importantes del embargo precautorio de mercancías y su depósito en los recintos fiscalizados de la Aduana donde se efectúe el despacho de las mercancías, así como la posible sustitución por alguna garantía.

En el Capítulo cuarto denominado "El Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera y propuesta de reforma al párrafo tercero del artículo 153 de la Ley Aduanera", se tratará del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera que se sigue ante la Aduana que lo emitió, con el objeto de reformar el plazo para la resolución del Procedimiento en caso de embargo precautorio de mercancías de comercio exterior, basado en el artículo 153 de la Ley Aduanera.

Por último en el Capítulo quinto, que se denomina "Medios de defensa en materia Aduanera" se hablará de los distintos medios de defensa con los que cuenta el Agente Aduanal y el importador para impugnar las resoluciones que determinen créditos fiscales en contra de los mismos, con el objeto de obtener una protección de sus derechos.

Esta propuesta tiene como objetivo destacar la importancia que en la historia de la humanidad ha tenido el comercio entre las Naciones, independientemente de la raza, ubicación geográfica, idioma o cultura, contribuyendo así al progreso de las diversas economías en el Mundo.

Dicha reforma se propone, con el objeto de agilizar las resoluciones que se deriven de un Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera, ya que de esta forma se busca garantizar el uso pleno de los derechos, de los importadores y Agentes Aduanales, y su ejercicio en un plazo menor a los cuatro meses que actualmente se establece en el artículo 153 de la Ley Aduanera, evitando un gasto innecesario de almacenaje de las mercancías por dicho plazo y con el objeto de la liberación de mercancías y su circulación en el mercado interno de nuestro país.

CAPÍTULO PRIMERO

EVOLUCIÓN DEL MARCO JURÍDICO DEL COMERCIO EXTERIOR EN MÉXICO

En este apartado mencionaremos breves antecedentes del Comercio Exterior de México con el propósito de dar una idea general de la regulación del mismo desde la época colonial hasta la época actual.¹

1.1 Etapa Prehispánica

En esta época existía una intensa actividad comercial entre los pueblos mesoamericanos; tenían, además del trueque, sistemas de valor y medida que se empleaban para el intercambio de mercancías. Tal como ahora utilizamos billetes, monedas y cheques, entonces se usaban pequeños carrizos rellenos de polvo de oro, plumas de aves preciosas y semillas de una cierta especie de cacao, los cuales eran reconocidos y aceptados en toda Mesoamérica. Los tianguis o plazas de mercadeo estaban sujetos a reglamentos estrictos, cuyo cumplimiento era vigilado por inspectores especiales. Las culturas dominantes, como la Mexica, exigían a los pueblos sojuzgados el pago de tributos e imponían una organización del comercio a grandes distancias, organización que resultó vital para la sociedad precortesiana.

El comerciante que recorría largas distancias era llamado pochteca entre los Mexica, él era quien intercambiaba los productos de la región con los de otros pueblos situados, más allá de las fronteras del estado Mexica. Así, en México Tenochtitlán podían adquirirse pescados y mariscos frescos de la zona del Golfo o textiles y plumajes del área del Peten. El esplendor del mercado de Tlatelolco, por ejemplo, fue registrado en crónicas de los conquistadores hispanos, como Bernal Díaz del Castillo.

1.2 Etapa Colonial

El comercio entre España y la Nueva España se efectuó principalmente a través de la Casa de Contratación de Sevilla; esta tuvo su origen el 10 de enero de 1503, en principio fue una empresa particular de los Reyes Católicos con el objeto primordial de salvaguardar la administración de la participación que a ellos les correspondía por la personal aportación del patrimonio que hicieron al descubrimiento del nuevo mundo; posteriormente se convirtió en una especie de ministerio que se dedicaba a la administración de todo el comercio entre la metrópoli y la Nueva España. Adicionalmente

¹ Tardiff, Guillermo. Historia General del Comercio Exterior Mexicano, Tomos I, II y III, Editorial Porrúa, México, 1968.

tenía otras atribuciones como armar embarcaciones, planear y autorizar las expediciones y flotas que partían para América, investigar, enseñar y difundir conocimientos marítimos y de navegación, vigilar y reglamentar el tráfico transmarino, imponer y recabar los impuestos y derechos que el tráfico originaba, así como controlar y fiscalizar el comercio y la navegación entre España y las Indias.

Así, la formalización del comercio de España con sus colonias, comenzó con la expedición de las Reales Cédulas de 1509, 1514, 1531 y 1535, que legitimaban el monopolio mercantil de ésta con los territorios recientemente conquistados.

En 1551, en Veracruz, se inició la edificación de las primeras instalaciones portuarias, siendo esta Ciudad el primer puerto para la importación de mercancías de comercio exterior, y hasta nuestros días la Aduana de la Ciudad de Veracruz, es en cuestión marítima la más importante y que mas operaciones efectúa.

Por otra parte, el comercio con Oriente se inició en la segunda mitad del siglo XVI, cuando se instituyó la ruta mercantil entre Acapulco y Manila. Cabe recordar que las Islas Filipinas formaban parte también del Virreynato de la Nueva España. En 1593, la Real Cédula de Felipe II ordenó restringir el volumen de la carga comercial para limitar las mercancías no filipinas, los llamados productos de la China, procurando así evitar daños al comercio español. Dado que en el puerto de Manila no se efectuaba ningún control de los embarques, la revisión Aduanal se realizaba en Acapulco.

En el Virreinato de la Nueva España se estableció el llamado derecho de almojarifazgo o impuesto a la importación, la relevancia de este tributo fue de tal magnitud que la corona española dictó sobre la materia numerosas Cédulas Reales, Decretos y Ordenanzas, desde 1532 a 1817, mismas que regulaban la entrada y salida de mercancías; incluso ya se habla de franquicias diplomáticas por la introducción de mercancías.

Debido a los constantes ataques de los barcos piratas ingleses y franceses a los puertos de Veracruz, Acapulco, y Campeche, en 1597 se dispuso que los oficiales a cargo de la Casa de Contratación se trasladaran a la Banda de Buitrón, lugar situado frente a San Juan de Ulúa, hecho que permitió que en 1601, por órdenes de Felipe II, se instalara la Aduana en tierra firme. En 1647, el Rey Felipe IV vio la necesidad de que la Ciudad contara con una Aduana cerrada donde fueran captados todos los productos que entraban al puerto.

Dependiente de la Casa de Contratación de Sevilla nace la Universidad de Cargadores de Indias quien tenía jurisdicción para conocer de los asuntos relativos al comercio entre la metrópoli y su colonia.

Las estrictas limitaciones que España impuso, como prohibir el comercio con los demás países, propiciaron el contrabando y la piratería, no sólo de los extranjeros sino inclusive por parte de los nacionales. Esto hizo necesario que los barcos mercantiles fueran escoltados por barcos militares y debido a la carencia de flota militar, el comercio se restringió a determinadas temporadas, permitiéndose los monopolios del monarca en principio, y posteriormente del Estado.

El exceso de regulación del comercio de España con la colonia tuvo principalmente tres objetivos:

- ❖ Monopolizar el comercio para los nacionales de España;
- ❖ Proteger de los riesgos naturales a dicho monopolio; e
- ❖ Impedir que fuese presa de los barcos enemigos que surcaban el Atlántico.

Ello llevó a entorpecer el comercio entre la metrópoli y su colonia, además de que estaba prohibido intercambiar una gran variedad de mercancías.

Existían dos clases de comercio en la Nueva España, el que provenía de la metrópoli y el que provenía de otras tierras americanas. De la metrópoli a Nueva España generalmente venían artículos de primera necesidad, como harina de trigo, aceite, vino, ropas, caballos y armas; de Nueva España hacia España lo que más se llevaba era oro, plata, perlas y algunas piedras que se tomaron entonces como esmeraldas.

Con el advenimiento de la Casa de Borbón al trono de España en el siglo XVIII, Carlos III se percató que la política comercial que había llevado la Corona Española había representado un perjuicio para la Hacienda Real, e intentó corregirla con la asesoría de su ministro de Comercio y Moneda, Bernardo Ward. La situación fue desastrosa, pues decidió instalar una política más liberal para el comercio de España con sus colonias, pero sin abandonar el principio del monopolio de la metrópoli. Así liberalizó el comercio, habilitando nueve puertos más en España y otros tantos en las colonias americanas y derogando muchos de los gravámenes que se consideraban más perjudiciales.

En el puerto de Acapulco, el tráfico comercial se llevaba a cabo mediante esporádicas Ordenanzas y Cédulas Reales, elaborándose en 1702 el primer Reglamento para el Tráfico Comercial entre Filipinas y la Nueva España.

El Virrey Casafuerte expidió en 1728 una Cédula a fin de que ninguna de las mercancías que ingresaban al puerto de Veracruz pudiera bajarse a tierra sin el consentimiento del oficial de justicia o regidor. La pena por incumplimiento era el decomiso de los productos.

El establecimiento de la Real Aduana del puerto de Acapulco se verificó alrededor del año 1776. Por su parte, en 1795 fue constituido el Consulado de Comerciantes de Veracruz, primera asociación gremial de este ramo, cuyos miembros contribuyeron a realizar mejoras al puerto y a la Ciudad.

El Reglamento de Aranceles Reales para el Comercio Libre de España a las Indias del 12 de Octubre de 1778, se caracterizó por tener como objetivo liberar el comercio, pero por otra parte, se continuó con la política de protección a los productores y agricultores de la Península Ibérica.

Debido a estas nuevas disposiciones se creó la Compañía de Filipinas en 1785 para mejorar el comercio entre Filipinas y las otras provincias españolas.

Sin embargo, el plan de liberalización del comercio propuesto por Bernardo Ward nunca llegó a ponerse en práctica, no obstante que la tercería que España había realizado entre el comercio de sus colonias fue eliminado en 1774, quedando subsistentes dos de los más importantes tributos que existían en ese tiempo: El almojarifazgo y la alcabala. El primero era un derecho que se pagaba por los géneros o mercaderías que salían del reino, por los que se introducían en él, o por aquellos con que se comercializaba de un punto a otro de España; mientras que el segundo era el tributo que pagaba el forastero por los géneros o mercaderías que vendía.

Con la muerte de Carlos III en 1788 se detiene esta política liberalizadora reduciéndose el volumen del comercio a tal grado que la Casa de Contratación de Sevilla terminó por desaparecer en 1790.

1.3 Etapa independiente

Consumada la Independencia de México en 1821 el Comercio Exterior quedó a la deriva, pues desaparecían de pronto las características monopolistas, la participación de la Monarquía y la forma de transportación que había prevalecido durante la colonia.

El primer documento legal del México independiente fue el Arancel General Interno para los Gobiernos de las Aduanas Marítimas en el Comercio Libre del Imperio, publicado el 15 de diciembre de 1821. Para atender a las necesidades urgentes, Iturbide logró que la Junta Provisional Gubernativa expidiera dicho arancel el cual fue el primero en el periodo de transición a la Regencia. Con este documento se designaron los puertos habilitados para el comercio, se especificó el trabajo que debían realizar los administradores de las Aduanas, los resguardos y los vistas; además se plantearon las bases para la operación del arancel, estableciendo que los géneros, las mercancías de importación prohibida y las libres de gravamen quedaban a criterio de los administradores de las Aduanas. En 1821, la sección de Aduanas se encontraba adscrita a la Secretaría de Estado y del Despacho de Hacienda.²

Quienes lograron la independencia política no tenían una idea precisa de la manera de reglamentar y ejercer la libertad de comercio. Sin embargo, ello no fue obstáculo para que en el período de 1822 a 1852 se emitieran una serie de acuerdos, decretos, reglas y leyes, así como diversos impuestos y derechos que regularían el Comercio Exterior del México Independiente.

Consolidada la situación política, el país abrió las puertas a todas las Naciones que quisieran comerciar. Con la Constitución de 1824 queda estructurado el país y su forma de gobierno, por lo que en su calidad de soberano, el Congreso aprobó el 14 de febrero de ese año, el Tratado de Comercio entre México y Colombia, posteriormente en octubre de 1827 con Gran Bretaña.

En 1826 se formuló un Decreto por el cual se declaraban libres de todos los derechos a los géneros, frutos y efectos nacionales que se exportaran, afirmando ya desde entonces que ni los Estados por donde se transitaran ni en los litorales, podrán gravarlos bajo ninguna denominación.

² Administración General de Aduanas de México, Historia de la Aduana en México, página red: <http://www.Aduanas.gob.mx>.

Posteriormente, siendo Vicente Guerrero presidente de la República, en 1829 se prohibió bajo pena de decomiso la introducción de acicates, espuelas de hierro o metal, aguardientes de fábricas extranjeras y toda clase de instrumentos de labranza que se usaran en el país.

A pesar de lo anterior, la vida internacional de México se desarrolló intensamente y con ella se continuó el comercio en forma vigorosa por los diferentes puertos del país, con China, Inglaterra, Holanda, Francia y Estados Unidos, formulándose Convenios y Tratados que demostraban el interés de los países europeos hacia México. En 1832, siendo Vicepresidente Bustamante, se firmó el Tratado de Amistad, Comercio y Navegación con el país vecino del norte, uno de los primeros Convenios en materia de comercio internacional.

Los aranceles vigentes en el país desde el provisional hasta los definitivos de la primera década del México Independiente, pretendieron responder a las condiciones económicas y a las necesidades fiscales estimulando la economía nacional y evitando que el comercio agotara los recursos del país.

En 1845, Joaquín Herrera, presidente interino decretó las bases del Arancel General de Aduanas Marítimas y Fronterizas. En 1846 la pérdida del territorio que comprendía los Estados de Texas, Nuevo México y Alta California repercutieron sobre el Comercio Exterior, ya que al rectificarse las fronteras se perdieron puertos como Corpus Christi y San Francisco; sin embargo, el comercio de México con el resto de los países siguió latente. A mediados del siglo XIX con la finalidad de conectar el puerto de Veracruz con la capital de la República, se pensó en el establecimiento de una línea ferroviaria, ya que de este puerto se establecían las comunicaciones con Europa y con los países de Norte, Centro y Sudamérica.

En 1852 fungiendo como presidente Santa Anna, los hombres de gobierno consideraron que para allegarse fondos y salvar la situación fiscal era necesario revisar y modificar el arancel vigente de Aduanas marítimas y fronterizas, por lo que se expidió en 1853 un nuevo arancel.

1.4 Etapa de la Reforma

En la etapa de la Reforma, se emitieron diversas leyes que afectaron el Comercio Exterior de México. En 1854 se promulgó el primer Código de Comercio, en 1856 se promulgó la Ley para la Deuda Pública y la Administración de Aduanas, además se dictaron otras medidas como el Reglamento para los Procedimientos de Juicio Administrativo, se adoptó el sistema métrico decimal francés, se facultó al Congreso para expedir aranceles sobre el Comercio Exterior y para impedir que el comercio entre Estados establezca restricciones onerosas. En 1861 el Congreso facultó al gobierno para formar un nuevo arancel de Aduanas marítimas y fronteras.

El periodo de 1861 hasta 1867 abarca los hechos correspondientes a la intervención y al segundo imperio teniendo como antecedente el Decreto que suspendía los pagos de la deuda exterior y afectaba a los acreedores ingleses, franceses y españoles.

El gobierno del presidente Juárez dictó diversas medidas relacionadas con el Comercio Exterior, por ejemplo, un Decreto en el que declaraba libre de todo derecho los libros impresos que entrarán por cualquier puerto o frontera de la República; otro Decreto para formar la estadística de Comercio Exterior, un Decreto que declaraba libre de todo derecho la exportación de piedras minerales de todas clases, un Decreto para que los ayuntamientos de los puertos pudieran cobrar el 3% sobre la importación para obra de beneficencia y salubridad.

En el último tercio del siglo XIX México tenía una estructura jurídica sólida emanada de la Constitución de 1857 y las Leyes de Reforma que hacían desaparecer a la Iglesia como poder político.

1.5 El Porfiriato

En los años siguientes a 1870 se inició el período constructivo del país con técnicos denominados científicos y estadistas. La economía nacional surgiría incipiente tratando de resolver los problemas con proyecciones al exterior. Bajo el Porfiriato se darían los primeros pasos a la integración económica encausando la vida nacional. Esta etapa se destacaría por la dictadura de Porfirio Díaz quien asume el poder ejecutivo en 1876 para quedar prácticamente en ella hasta 1911.

Como presidente constitucional de 1877 a 1880, Díaz, adoptó como programa político el mismo que propuso en su presidencia provisional, además, de reanudar y ensanchar las relaciones con el extranjero, sin sacrificio del decoro de la República.

Por lo que respecta a la exportación, envió iniciativas de la Secretaría de Hacienda al Congreso, sobre sustitución del derecho de portazgo en el Distrito Federal y sobre la libre exportación de frutos nacionales. Promulgó la Ley para la Represión del Contrabando y el Reglamento para que los derechos por la exportación de dinero puedan ser pagados en los puertos o en el lugar de la extracción a voluntad del contribuyente.

Siendo presidente electo nuevamente en 1884, Porfirio Díaz celebró Tratados de Amistad, Comercio y Navegación con los Reinos de Suecia, Noruega, Italia, República Dominicana, entre otros países. De este modo las relaciones con las demás potencias amigas se fomentan buscando el desarrollo mutuo del comercio, firmándose posteriormente nuevos Tratados con Francia, Guatemala, Ecuador y Japón. Se crearon secciones Aduanales en lugares despoblados del litoral para evitar el tráfico clandestino y dar facilidad al comercio y se aumentó la planta de algunas Aduanas marítimas. Se expidió el Nuevo Arancel de Aduanas Marítimas y Fronterizas con el fin de aumentar los ingresos y de satisfacer la demanda de la sociedad conciliando los intereses de la industria, agricultura, comercio y pueblo consumidor.

Por disposición presidencial se creó la Aduana de México en 1884 y se instaló el 8 de mayo en el antiguo edificio de la Casa de Contratación y de la Real Aduana en la plaza de Santo Domingo.

Para impulsar el tráfico legítimo se publicó el 1o. de marzo de 1887 el nuevo vocabulario de la Ordenanza de Aduanas, incluyendo los nombres de las mercancías y dictándose las reglas para el tráfico y despacho de las mercancías en el Distrito Federal. Esta Ordenanza General de Aduanas Marítimas y Fronterizas contenía dos anexos; en el primero apareció en forma separada la tarifa general y el segundo contenía la aplicación de la tarifa arancelaria. Además, se aprobaron los proyectos de Convenio y Reglamento firmado en la Conferencia Internacional de Bruselas cuyo objeto es la traducción y publicación de tarifas y toda clase de Leyes Aduanales.

En 1887 y 1889 se pretendió cubrir con regularidad las necesidades normales del presupuesto y plantear la base para el crédito de México en el exterior, consolidándose y atrayendo del exterior los capitales como industrias.

La política comercial porfirista siguió incrementándose. Ello se significó en la reducción del número de artículos gravados, la abolición definitiva de los impuestos de alcabala en toda la República, el aumento en la exportación de minerales, la emisión y reforma de Leyes y Ordenanzas relacionadas con el comercio, pero sin arrojar resultados favorables al problema de la plata y su depreciación en el mercado exterior. También se expidieron Decretos que tendieron a simplificar las formalidades para la importación de mercancías y otorgar mayores seguridades al comercio y a las empresas de navegación.

Con relación al presupuesto, en 1899 se logró una nivelación en el mismo, gracias al desarrollo del comercio y la industria.

En 1900 Porfirio Díaz es nombrado presidente constitucional nuevamente, y el 19 de febrero constituyó por Decreto presidencial la Dirección General de Aduanas³, conformada por seis secciones, contribuyendo a la uniformidad de los procedimientos aduaneros. Se establecieron reglas para el despacho de los efectos destinados a empresas que gozan de algunas franquicias en materia de derechos de importación, para el transporte por ferrocarril y para los almacenes de depósito, entre otros.

En esta etapa se celebraron nuevos Tratados y hasta el año de 1904, año en el cual las reformas constitucionales ampliaron a seis años el cargo de presidente y vicepresidente hasta 1910, continúa siendo favorable el crédito proporcionado por el exterior. Se dictan reformas en la legislación de Aduanas y la reforma monetaria estimula la inversión de capitales extranjeros.

La renta de las Aduanas manifestó un movimiento de ascenso en sus productos, comparados con los de años anteriores que arrojaron un excedente de dos millones y medio de pesos.

Porfirio Díaz y Ramón Corral son de nuevo, nombrados para el sexenio que se iniciaba el 1o. de diciembre de 1910, que no concluyó a causa del movimiento revolucionario que se iniciaría en ese año y que los apartara del poder en 1911.

El 17 de octubre de 1913 se firmó el Decreto por el cual se crearon ocho Secretarías de Estado para el despacho de los negocios administrativos, entre ellas la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Comercio, con atribuciones sobre aranceles de Aduanas marítimas y fronterizas, vigilancia, impuestos federales y otros conceptos.

³ Idem.

1.6 Etapa Revolucionaria

La etapa de la Revolución Mexicana de 1911 a 1922 se caracterizó por la disminución de la renta de Aduanas. Sin embargo, se intentó superar la coyuntura comercial exterior mediante políticas impositivas y la contratación de empréstitos. En 1916 se publicó la nueva tarifa de aranceles, en la cual el único producto prohibido era el opio; se redujeron los gravámenes a los artículos de primera necesidad y se aumentaron para los artículos de lujo. En 1917 se pretendió facilitar el comercio entre México y los Estados Unidos de América, provocando que las relaciones mercantiles quedasen suspendidas.

En 1919 se emitió una iniciativa sobre petróleo y combustibles minerales que regula su explotación. El gobierno de Carranza siguió en un principio la costumbre de cobrar algunos de sus ingresos en metálico, principalmente los que recaían sobre el Comercio Exterior, mientras que las contribuciones internacionales se pagaban en papel moneda.

En las tarifas de importación, el gobierno redujo los derechos a aquellas mercancías de indispensable consumo en el país, cuando no sean producidos en el interior o cuando la producción nacional fuera insuficiente, disminuyendo así la protección a las industrias nacionales y dejando una protección racional a las industrias viables.

Las restricciones de los países participantes directamente en la Primera Guerra Mundial, puestas en práctica sobre el comercio internacional, orillaron al ejecutivo a establecer tarifas diferentes sobre el comercio, con el propósito de favorecer a aquellas Naciones que no hubieran establecido restricciones en su comercio con México.

Siendo Presidente de la República Álvaro Obregón, en 1922 logro un equilibrio fiscal sin recurrir a medidas extraordinarias y sienta las bases para la explotación del petróleo en principios constitucionales.

1.7 Etapa Postrevolucionaria

En 1929 la Ley Aduanera vigente intentó modernizar y simplificar los procedimientos para el despacho de mercancías en las Aduanas, junto con ella se pretendió la unificación en una sola tarifa de los diferentes impuestos. Esta Ley fue abrogada por la nueva Ley Aduanera de 1935, en la que se incluyó un nuevo régimen jurídico para las actividades de los Agentes Aduanales.

El 18 de noviembre de 1931 se expidió el Reglamento Interior de la Dirección General de Aduanas y el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda. En su artículo 3° se ubicó a la Dirección de Aduanas dentro de las Oficinas de Servicios Generales, con la función de administrar, coordinar y controlar los impuestos, derechos y aprovechamientos Aduanales.

En 1951 se publicó el Código Aduanero, vigente hasta 1982, durante el periodo de sustitución de importaciones. Este Código, señalaba los lugares para realizar la introducción o extracción de mercancías, los casos de excepción para comerciar con los países, los requisitos especiales, las prohibiciones y la documentación para la operación, así como los productos sujetos a contribuciones aduaneras.

Con la publicación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el 29 de diciembre de 1976, se publicó un nuevo Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el 23 de mayo de 1977, quedando integrada por la Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público, la Subsecretaría de Ingresos, la Subsecretaría de Inspección Fiscal, a la que se encontraba adscrita la Dirección General de Aduanas, la Oficialía Mayor, la Procuraduría Fiscal de la Federación y la Tesorería de la Federación.

La Ley Aduanera, publicada el 30 de diciembre de 1981, contenía la terminología utilizada internacionalmente; se simplificó la estructura de los recursos administrativos, remitiéndose a los previstos en el Código Fiscal de la Federación y se regía por un nuevo principio de confianza en el contribuyente, a través de la autodeterminación del impuesto; se recopilaban las normas de valoración de mercancías; se promovía la industria maquiladora y las empresas Pitex, y se definieron los regímenes aduaneros que conocemos actualmente.

1.8 La apertura comercial

La política económica actual de México, basada en un modelo de apertura comercial, sentó sus bases en los principios de la década de los años 80's, cuando se eliminó el modelo de sustitución de importaciones. México se incorporó en 1986 al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), y en mayo de 1988 al Consejo de Cooperación Aduanera (CCA), que tienen por objeto armonizar y facilitar el comercio internacional. El ingreso de México al GATT marcó la etapa del nuevo modelo económico

mexicano, lo cual se confirmó indudablemente con la entrada a la Organización Mundial de Comercio (O.M.C.) en 1995, y con diversos Tratados Comerciales suscritos posteriormente por nuestro país con otras Naciones del Mundo. Estos acuerdos, han sido un instrumento, entre otros, benéfico para el desarrollo económico del país, lo que le ha permitido una mayor captación de divisas e inversión extranjera directa, con la consecuente creación de nuevas empresas y más fuentes de empleos.

En esta nueva etapa, en 1989 la Dirección General de Aduanas quedó asignada a la Subsecretaría de Ingresos, mediante la reforma del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Sin embargo, en la búsqueda de un mejor reacomodo para hacer frente a los nuevos cambios de globalización, mediante el Decreto por el que se reforman, adicionan y abrogan disposiciones del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, publicado en Diario Oficial de la Federación (D.O.F.) el 4 de enero de 1990, gran parte de las funciones de la Dirección General de Aduanas fue distribuida a unidades administrativas adscritas a la Subsecretaría de Ingresos, con funciones meramente fiscales.

El 25 de enero de 1993 se publicó la reforma al Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (S.H.C.P.), en la que se modificó el nombre de la Dirección General de Aduanas por el de Administración General de Aduanas (A.G.A.) y se estableció la jurisdicción de las entonces 45 Aduanas en el país.

En 1994 se separaron de la Resolución que establecía Reglas Fiscales de Carácter General o Resolución Miscelánea Fiscal, de las reglas de Comercio Exterior. Posteriormente se vio la necesidad de hacer una reforma integral a la Ley que venía regulando la operación aduanera, publicándose una nueva Ley Aduanera el 15 de diciembre de 1995, la cual entró en vigor el 1° de abril de 1996. La primera reforma que sufrió esta nueva Ley, mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación (D.O.F.) del 30 de diciembre del mismo año, tuvo como objetivo reflejar los mecanismos que permitirían valorar la mercancía de acuerdo con lo establecido por el Artículo VII del GATT, así como establecer el cambio del sistema aleatorio por un sistema automatizado inteligente conocido posteriormente como Sistema Automatizado Aduanero Integral (S.A.A.I.), y reforzar los métodos para el control de los Agentes y Apoderados Aduanales, así como de sus representantes.⁴

⁴ Idem.

El 1 de julio de 1997 se creó el Servicio de Administración Tributaria (S.A.T.), al cual quedó adscrita la Administración General de Aduanas. El Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria se publicó el 30 de junio de 1997.

En 1998 nuevamente se reformó la Ley Aduanera, en el sentido de revisar y fortalecer los mecanismos de control que permitieran combatir la evasión en el pago de contribuciones, el cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias y en general el fraude aduanero, que representa una competencia desleal para la industria nacional, el comercio formalmente establecido y el erario público.

Otra de las reformas importantes a la Ley Aduanera de 1996, fue la publicada en el D.O.F. el 1° de enero de 2002; estas tuvieron como objetivos fundamentales:

- ❖ Promover la inversión y la tecnología;
- ❖ Incrementar la seguridad jurídica; y
- ❖ Establecer nuevas responsabilidades, derechos y obligaciones.

1.9 La Nueva Aduana en el inicio del milenio 2000

Bajo la dirección del Lic. José Francisco Gil Díaz, Secretario de Hacienda y Crédito Público y del Lic. José Guzmán Montalvo, Administrador General de Aduanas, a partir de diciembre del 2000, la Aduana México renueva su imagen y redefine su papel en la política comercial del país como instrumento facilitador y de fiscalización de las operaciones de Comercio Exterior, así como de los programas de fomento a dicho comercio.

La simplificación del Comercio Exterior surge como una nueva función de la Aduana, prácticamente como un nuevo rol aduanero en nuestro país cobrando gran importancia, ya que los importadores y exportadores exigen eficiencia y rapidez en las operaciones aduaneras por el costo económico que representa la tardanza en el despacho de mercancías, el costo del almacenaje, la acumulación de inventarios, así como por la planeación de justo a tiempo o, justing time con el que se manejan actualmente infinidad de empresas que buscan ahorrar dinero, tiempo y esfuerzo al pretender brindar, incluso, servicios integrales en la importación y exportación de mercancías.

El equipamiento y la utilización de tecnología de punta en las Aduanas del país actualmente contribuyen a facilitar las operaciones aduaneras para que México pueda aprovechar al máximo los Tratados Comerciales que ha suscrito y sea posible evitar las prácticas de comercio desleal que todavía persisten entre algunos importadores. Se hicieron algunas modificaciones, principalmente en el manejo, almacenaje y custodia de mercancías de Comercio Exterior; el ingreso o extracción de mercancías por vía postal; el reconocimiento aduanero de mercancías; la valoración aduanera; la garantía de contribuciones para el régimen de tránsito de mercancías, los procedimientos administrativos y las infracciones aduaneras, entre otras.

Ante la apertura del Comercio Exterior emprendida, la denominada Aduana México, pretende prestar el servicio aduanero donde la demanda comercial lo requiera, para lo cual se establece contacto con las cámaras industriales, para conocer las necesidades de importación y exportación de la planta productiva. Con el fin de facilitar la operación mediante métodos de control, se instrumentó el Sistema Automatizado Aduanero Integral (S.A.A.I.), así como el sistema de selección automatizado en los reconocimientos aduaneros, el cual se conoce como todavía indebidamente como semáforo fiscal, pues ya no se trata de un sistema aleatorio, sino inteligente basado en análisis de riesgos.

Se delegó la responsabilidad de clasificar, determinar el valor en Aduana y el origen de las mercancías a los Agentes Aduanales, quedando a cargo de la autoridad sólo la facultad de verificación del cumplimiento de esta obligación, así se redujo la discrecionalidad de los empleados en la Aduana.

La instalación de equipo de alta tecnología ha permeado todas las áreas y procedimientos que se realizan, de tal forma que la red informática se actualiza en forma permanente y puede utilizarse en el ámbito nacional con reportes automatizados del quehacer aduanero. Por otra parte, los sistemas de control de videos, aforos y rayos X y gama son renovados.

En cuanto a la facilitación en salas internacionales de pasajeros, se sustituyó el semáforo fiscal por un mecanismo que automáticamente mediante parámetro de riesgo determina si procede o no la revisión del equipaje, mejorando la detección de mercancías no declaradas. Con el rediseñamiento del área de Aduanas se agiliza la revisión de los flujos de pasajeros.

Adicionalmente, la Administración General de Aduanas (A.G.A.) implementa diversos proyectos de sistemas informáticos que forman parte del S.A.A.I., a fin de agilizar y mejorar el control del despacho aduanero, así como dar mayor seguridad en la importación y exportación de mercancías, dentro de los cuales destacan:⁵

- ❖ Sistema de Registro, Evaluación y Seguimiento de Incidencias (SIRESI). Su objetivo principal es el de convertirse en una herramienta útil para el personal de las Aduanas mediante la generación automatizada de los distintos tipos de actas, por las cuales se señalan las irregularidades detectadas con motivo del reconocimiento aduanero, tales como las Actas Circunstanciadas de Hechos, Acta de inicio de Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera (P.A.M.A.), de retención de mercancías cuando están sujetas a la presentación de la garantía por precio estimado y de los requerimientos que se efectúan para complementar certificados de origen para uso de preferencias arancelarias negociadas en el marco de los Tratados de Libre Comercio.
- ❖ Sistema de Toma de Muestras. Su objeto es optimizar el control de los procesos involucrados en el seguimiento de las tareas que se derivan del proceso de toma de muestras que se realizan en el área de reconocimiento, sistematizando el vínculo que existe entre el Área Legal y de Operación Aduanera en las Aduanas del país con la Administración Central de Laboratorio y Servicios Científicos, debido a que existe una estrecha relación entre estas instancias que participan en la operación del despacho aduanero.
- ❖ Identificación de órdenes de embargo a través del S.A.A.I. M3. A fin de eliminar procesos manuales en lo que se refiere a las órdenes de embargo emitidas a nivel central, con objeto de mejorar la operación del despacho aduanero y llevar un mejor control de la misma, se implementa un mecanismo sistematizado para permitir al personal autorizado introducir y manipular los parámetros necesarios de manera electrónica para identificar una orden de embargo electrónicamente, al momento del despacho.
- ❖ Inscripción en el Padrón de Sectores Específicos por Internet. Permite sistematizar la inscripción en el Padrón de Importadores de Sectores Específicos mediante la página web de la Aduana México con los niveles de seguridad necesarios, que garanticen la

⁵ Montoya Castro, Jorge. Informática: Proyectos para el año 2002, Aduana México Hoy. Administración General de Aduanas, Año 1, No. 3, México, agosto 2002, p. 3.

confidencialidad de la información, su validación y su oportuna recepción por el personal autorizado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

De igual forma, la A.G.A. cuenta con diversos proyectos, tales como las claves de acceso al S.A.A.I., control electrónica de juicios de amparo, rectificación de pedimentos entre Aduanas, actualización tecnológica, que le permitirán ser más eficiente.

Por otra parte, de conformidad con la modificación a la Ley Aduanera en vigor a partir del 2001, específicamente en sus Artículos 16-A y 16-B, se estableció que el aprovechamiento que se obtenga por los servicios de prevalidación será destinado a un Fideicomiso Público para el Programa de Mejoramiento de los Medios de Informática y de Control de las Autoridades Aduaneras.⁶

Dicho Fideicomiso surgió como una necesidad del dinamismo del comercio internacional que demanda la modernización y transformación de los involucrados en el comercio internacional, es puesto en marcha por la Administración General de Aduanas.

Consciente de esto, la A.G.A. se fijó la meta de ser una institución que enfrente los retos de la globalización; con este fin, es imprescindible que la Aduana México cuente con una regulación apropiada que permita allegarse de recursos de manera oportuna y eficaz para la atención de necesidades tecnológicas. El beneficio del Fideicomiso se reflejará al brindar la Aduana al usuario un servicio eficiente, ágil, transparente, de calidad y con los mecanismos y medios de control para regular la entrada y salida de mercancías del territorio nacional. Los recursos o aprovechamientos obtenidos se concentran en la Tesorería de la Federación (TESOFE), la cual los destina al patrimonio del Fideicomiso, constituido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (S.H.C.P.) como fideicomitente único de la Federación, por conducto del Subsecretario de Ingresos, y Nacional Financiera, S.N.C., funge como fiduciaria del mismo. El Fideicomiso lo integran:

- ❖ El Jefe del Servicio de Administración Tributaria;
- ❖ El Administrador General de Aduanas;
- ❖ El Administrador General de Tecnología de la Información;

⁶ Administración Central de Fiscalización Aduanera. Fideicomiso Público para el Programa de Mejoramiento de los Medios de Informática y de Control de las Autoridades Aduaneras, Aduana México Hoy. Administración General de Aduanas, Año 1, No. 3, México, agosto de 2002, p. 4.

- ❖ El Administrador General de Innovación y Calidad; y

- ❖ Un Representante de las siguientes instituciones: CAAAREM, CONCAMIN, CONCANACO, SERVYTUR, CNIME, CANACINTRA, COPARMEX, CANACAR y CONATRAM (las instituciones señaladas tienen derecho a voz pero no a voto dentro del comité técnico).

De igual forma, se cuenta con un Comité de Vigilancia, donde participa un representante de la Tesorería de la Federación (TESOFE).

Adicionalmente, la A.G.A. cuenta también con dos programas importantes, que permiten una mejor fiscalización:⁷

- ❖ Programa Advance Passenger Information System (APIS). Es un proceso mediante el cual las líneas aéreas proporcionan información para identificación de pasajeros en forma electrónica antes del arribo de éstos a los puertos de destino. Las aerolíneas obtienen esta información cuando los pasajeros se registran en los puertos de origen y la transmiten mientras el vuelo se encuentra en ruta. El objeto principal es contar con información sobre los pasajeros previamente a su arribo, lo cual permitirá la creación de una base de datos que facilitará un proceso de revisión rápido y confiable a través de un mejor análisis de riesgo.

- ❖ Cooperación entre los sectores público y privado. El eje de esta cooperación se establece a través de los programas Business Anti-Smuggling Coalition (BASC), aplicado en los Estados Unidos, y Contribuyente Aduanero Cumplido, que se desarrolla en México a cargo de la Administración General de Aduanas. Este programa tiene la finalidad de agilizar y facilitar el comercio bilateral entre México y los Estados Unidos, concediendo beneficios en el despacho aduanero a las empresas seleccionadas por las Aduanas de ambos países, debido a su nivel de confiabilidad.

La puesta en marcha de nuevos proyectos ya terminados, el uso del Internet y la no utilización de papeles en los trámites y operaciones Aduanales, en el futuro próximo jugarán un rol determinante en las funciones y redefinición de la Aduana Mexicana,

⁷ Administración Central de Planeación Aduanera. Avances de las iniciativas bilaterales entre México y los Estados Unidos, Aduana México Hoy. Administración General de Aduanas, Año 1, No. 3, México, agosto 2002, p. 15.

modernizándose el Sistema Aduanero de México a pasos agigantados, como se propone actualmente.

1.10 Regulación jurídica aduanera

A continuación se analizara brevemente la regulación aduanera en la Legislación Mexicana partiendo de la pirámide Kelseniana, observando los aspectos que regulan, la Constitución Política, los Tratados Internacionales, las Leyes Federales, La Ley Aduanera y su Reglamento.

1.10.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y Tratados Internacionales

Como punto superior de la misma se encuentra la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que, en sus artículos 73, 89 y 131, constituyen la base de la regulación del comercio exterior y la regulación aduanera en nuestro país.

El artículo 73, fracción XXIX, punto 1 Constitucional, establece dentro de las facultades del Congreso de la Unión, la de establecer contribuciones sobre comercio exterior.

El artículo 89 de la Constitución Política establece las facultades y obligaciones del Presidente.

En su fracción X establece, la de dirigir la política exterior y celebrar Tratados Internacionales, sometiéndolos al Senado, observando los siguientes principios normativos:

- ❖ La autodeterminación de los pueblos;
- ❖ La no intervención;
- ❖ La solución pacífica de controversias;
- ❖ La proscripción de la amenaza o el uso de las fuerzas en las relaciones internacionales;

- ❖ La igualdad jurídica de los Estados;
- ❖ La cooperación Internacional para el desarrollo; y
- ❖ La lucha por la paz y la seguridad internacionales.

En su fracción XIII, la de habilitar toda clase de puertos, establecer Aduanas marítimas y fronteras y designar su ubicación.

El artículo 131 señala, como facultad privativa de la Federación, gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen por tránsito por el territorio nacional, así como impedir su circulación por la República.

Así también se establece que el Congreso facultará al Ejecutivo para:

- ❖ Aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación y crear otras; y
- ❖ Restringir y prohibir las importaciones y exportaciones, así como el tránsito de productos y artículos, cuando se estime urgente la para protección de la economía del país y la estabilidad de la producción nacional.

Así también a la par de la Constitución se encuentran los Tratados Internacionales que firme el Presidente de la República Mexicana y sean ratificados por los miembros del Senado de la República, conforme lo dispuesto en el artículo 133 de nuestra Carta Magna, mencionándose los siguientes:

En la actualidad México tiene celebrados once Tratados Comerciales Internacionales y se encuentra negociando algunos más, así como también está participando en las negociaciones para establecer un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)⁸ con treinta y cuatro Naciones, a más tardar en el año 2005.

⁸ Tiene como antecedentes la Alianza para el Progreso de John Kennedy y la Iniciativa para las Américas de George Bush. La Declaración de la Cumbre de Miami, en diciembre de 1994, que reunió 34 países del continente, incluyó un Plan de Acción en cuatro áreas concretas, siendo una de ellas la comercial, dentro de la cual se creó el compromiso de negociar un "Área de Libre Comercio de las Américas" para el año 2005, cuya extensión territorial abarcará desde Alaska hasta Tierra del Fuego.

Los Tratados suscritos por México relacionados con aspectos de Comercio Exterior, son los siguientes:⁹

Tratado de Libre Comercio	Entrada en Vigor
❖ Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) ¹⁰	18 (E.VG.) y 22 (E.VM.) de marzo de 1981
❖ Estados Unidos y Canadá	1° de enero de 1994
❖ Colombia y Venezuela (G3)	1° de enero de 1995
❖ Costa Rica	1° de enero de 1995
❖ Bolivia	1° de enero de 1995
❖ Nicaragua	1° de julio de 1998
❖ Chile	1° de agosto de 1999
❖ Comunidad Europea	1° de octubre de 2000
❖ Israel	1° de julio de 2000
❖ Salvador, Guatemala y Honduras	15 de marzo del 2001
❖ Asociación Europea de Libre Comercio (AELC) (Islandia, Noruega, Liechtenstein y Suiza).	1° de julio del 2001

1.10.2 Leyes Federales

En un segundo nivel de la pirámide Kelseniana se encuentran las Leyes Federales, entre las que se encuentra la Ley de Comercio Exterior, misma que fue publicada el día 27 de julio de 1993, su entrada en vigor al día siguiente a su publicación y reformada el 22 de diciembre de 1993 y el 13 marzo del 2003; en tanto que, la Ley Aduanera, publicada en

⁹ Secretaría de Relaciones Exteriores. Base de Datos de Tratados, página red: <http://tratados.sre.gob.mx>.

¹⁰ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de marzo de 1981, con objeto de dar continuidad al proceso de integración latinoamericano y establecer a largo plazo, en forma gradual y progresiva, un mercado común. Anteriormente era la Asociación Latino Americana de Libre Comercio (ALALC), creada el 18 de febrero de 1960 y sustituida por la ALADI mediante el Tratado de Montevideo de 1980. Ésta es un Organismo Intergubernamental, tiene como funciones básicas: La promoción y regulación del comercio recíproco, la complementación económica y el desarrollo de las acciones de cooperación económica que coadyuven a la ampliación de los mercados. Para el cumplimiento de las funciones básicas de la Asociación, los países miembros establecen un área de preferencias económicas, compuesta por una preferencia arancelaria regional, por acuerdos de alcance regional y por acuerdos de alcance parcial. Uno de los Acuerdos más completos dentro del marco de ALADI es el Acuerdo de Complementación Económica No. 5 entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Uruguay, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de febrero de 2001.

el Diario Oficial de la Federación el 15 de noviembre de 1995, cuya entrada en vigor fue el 1° de abril de 1996 y las reformas a la misma fueron, el 30 de diciembre de 1996, el 31 de diciembre de 1998, el 4 de enero de 1999, el 31 de diciembre de 2000, el 1° de enero, el 25 de junio y el 30 de diciembre de 2002.

1.10.3 Ley Aduanera

La Ley Aduanera, es una disposición de orden público y de observancia general en todo el territorio nacional; su aplicación administrativa corresponde al Ejecutivo Federal por conducto del Sistema de Administración Tributaria (S.A.T.), en específico por la Administración General de Aduanas (A.G.A.); en el sistema legal mexicano, regula la entrada al territorio Nacional y la salida de mercancías, así como los medios en los que se transportan o conducen; así también regula el despacho aduanero y los hechos o actos que se deriven de dicha entrada o salida de mercancías.

La Ley Aduanera se conforma por nueve Títulos, dentro de los cuales se regula a la materia aduanera de la forma siguiente:

- ❖ En el Título Primero, que se denomina Disposiciones Generales, regula los aspectos generales de la materia aduanera en sus artículos del 1° al 9°;
- ❖ El Título Segundo, denominado Control de Aduana en el despacho, regula el depósito y despacho de mercancías, en los artículos del 10 al 50;
- ❖ El Tercer Título denominado, Contribuciones, cuotas compensatorias y demás regulaciones y restricciones no arancelarias al comercio exterior, regula a la materia en sus artículos del 51 al 89;
- ❖ El Título Cuarto regula los Regímenes Aduaneros en los artículos del 90 al 135;
- ❖ En el Título Quinto, se regula a la Franja y región fronteriza, en los artículos del 136 al 142;
- ❖ El Título Sexto regula las atribuciones del poder Ejecutivo Federal y de las autoridades fiscales en los artículos del 143 al 158;

- ❖ El Título Séptimo, regula las figuras de los Agentes Aduanales, Apoderados Aduanales y Dictaminadores Aduaneros, en los artículos del 159 al 175;
- ❖ El Título Octavo denominado de las infracciones y sanciones, las regula en los artículos del 176 al 202; y
- ❖ Por último el Título Noveno, regula a los recursos administrativos en el artículo 203.

1.10.4 Reglamento de la Ley de Aduanera

Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1999, entrando en vigor al día siguiente de su publicación; el cual regula al igual que la Ley Aduanera, los mismos aspectos, en ocho Títulos, de conformidad se señala a continuación:

- ❖ En el Título Primero, que se denomina Disposiciones Generales, regula los aspectos generales de la materia aduanera en sus artículos del 1° al 6°;
- ❖ El Título Segundo, denominado Control de la Aduana en el despacho, regula el depósito y despacho de mercancías, en los artículos del 7 al 67;
- ❖ El Tercer Título denominado, Contribuciones, cuotas compensatorias y demás regulaciones y restricciones no arancelarias al comercio exterior, regula a la materia en sus artículos del 68 al 122;
- ❖ El Título Cuarto regula a los Regímenes Aduaneros en los artículos del 123 al 170;
- ❖ En el Título Quinto, se regula a la Franja y región fronteriza, en los artículos del 171 al 178;
- ❖ El Título Sexto regula las atribuciones de las autoridades fiscales en los artículos del 179 al 184;
- ❖ El Título Séptimo, regula las figuras de los Agentes Aduanales y Apoderados Aduanales, en los artículos del 185 al 195; y

❖ Y por último el Título Octavo denominado de las infracciones las regula en los artículos del 196 al 198.

Es importante señalar que dicha legislación será implementada para el estudio que se realizará en Capítulos posteriores, con el objeto de llegar a verificar el objeto de la presente tesis.

CAPÍTULO SEGUNDO

EL DESPACHO ADUANERO DE MERCANCÍAS

2.1 Regímenes aduaneros

Se entiende por despacho el conjunto de actos y formalidades relativos a la entrada de mercancías al territorio nacional y a su salida del mismo, que de acuerdo con los diferentes tráficó y regímenes aduaneros establecidos, 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.¹¹

La Ley Aduanera regula los regímenes aduaneros, en los artículos 96, 106, 102 y 115 siendo los siguientes:

- ❖ Régimen de importación definitiva: Es la entrada de mercancías de procedencia extranjera para permanecer en el territorio nacional por tiempo ilimitado;
- ❖ Régimen de importación temporal: Consiste en la entrada al país de mercancías para permanecer en él por tiempo limitado y con una finalidad específica, siempre que retorne al país es su mismo estado;
- ❖ Régimen de exportación definitiva: Consiste en la salida de mercancías del territorio nacional para permanecer en el extranjero por tiempo ilimitado; y
- ❖ Régimen de exportación temporal: Es la salida de mercancías nacionales o nacionalizadas para permanecer en el extranjero por tiempo limitado y con una finalidad específica, siempre que retornen del extranjero sin modificación alguna.

De lo analizado se desprende la importancia de los distintos regímenes aduaneros, ya que estos señalan si se trata la operación de comercio exterior de una importación o de una exportación y si en ambos casos es definitiva o temporal.

2.2 Personas legitimadas para promover el despacho aduanero

En toda relación ya sea legal, comercial o de cualquier tipo intervienen dos o más sujetos, por lo que las relaciones aduaneras no son la excepción; las personas que de acuerdo a

¹¹ Artículo 35 de la Ley Aduanera, Editorial ISEF, 34ª. Edición, México, 2004.

la Ley Aduanera y al Manual de Operación Aduanera se encuentran legitimadas para promover o llevar a cabo los trámites relacionados con el despacho de mercancías por parte de los importadores y exportadores son las siguientes:

- ❖ Los Agentes Aduanales adscritos a la Aduana donde se actúe, incluso autorizados para promover el despacho de mercancías sobre ciertas fracciones arancelarias;
- ❖ El Apoderado Aduanal previamente autorizado por la Administración General de Aduanas, que promueve el despacho de mercancías de personas físicas o morales, dentro de las que se encuentran:
 - Las empresas de mensajería y paquetería internacional siempre que cumplan con los requisitos que señala la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (S.H.C.P.);
 - Los almacenes generales de depósito que destinen las mercancías al régimen de depósito fiscal;
 - Las asociaciones, cámaras de comercio e industria y las confederaciones que las agrupen y que realicen el despacho de mercancías de exportación de sus integrantes; y
 - El Servicio Postal Mexicano.
- ❖ El Agente o Apoderado Aduanal autorizado para actuar ante Aduanas distintas a la de su adscripción; y
- ❖ Agente o Apoderado Aduanal que promueve el régimen de tránsito interno ante Aduana distinta a la de su adscripción o Agente Aduanal que promueve el régimen de tránsito internacional ante Aduana distinta a la de su adscripción.
- ❖ Como excepción podrán promover los particulares distintos del Agente o del Apoderado Aduanal el despacho aduanero en forma personal, tratándose de los propios pasajeros que promueven personalmente el despacho sobre las mercancías que integran su equipaje.

Para que las personas anteriores puedan realizar el despacho aduanero se requerirá que previamente tramiten y obtengan de la Aduana de que se trate, lo siguiente:

- ❖ Su registro local;

- ❖ Su gafete de identificación debidamente oficializado, conforme al artículo 17 de la Ley Aduanera; y
- ❖ Registren su clave confidencial de identidad o su clave electrónica confidencial en caso de que se emplee el sistema electrónico.¹²

Son importantes los sujetos que intervienen en los trámites del despacho aduanero de mercancías, porque de ellos depende que la importación y exportación de mercancías se lleve a cabo cumpliendo con todas las disposiciones legales y requisitos establecidos para tales efectos, como principal sujeto en los citados trámites se encuentra la figura del Agente Aduanal.

2.2.1 El Agente Aduanal

El Agente Aduanal es la persona física autorizada por la S.H.C.P. mediante una patente, para promover por cuenta ajena el despacho de las mercancías en los diferentes regímenes aduaneros previstos en la Ley Aduanera.

Los requisitos necesarios para obtener la patente Aduanal son los siguientes:¹³

- ❖ Ser mexicano por nacimiento en pleno ejercicio de sus derechos;
- ❖ No haber sido condenado por sentencia ejecutoriada o por delito doloso y en el caso de haber sido Agente o Apoderado Aduanal, su patente o autorización no hubieran sido canceladas;
- ❖ Gozar de buena reputación personal;
- ❖ No ser servidor público, excepto tratándose de cargos de elección popular, ni militar en servicio activo;
- ❖ No tener parentesco por consanguinidad en línea recta sin limitación de grado y colateral hasta el cuarto grado, ni por afinidad, con el administrador de la Aduana de adscripción de la patente;

¹² Artículo 38 de la Ley Aduanera, Editorial ISEF, 34ª. Edición, México, 2004.

¹³ Artículo 159 de la Ley Aduanera, Editorial ISEF, 34ª. Edición, México, 2004.

- ❖ Tener título profesional o su equivalente de la ley de la materia;
- ❖ Tener experiencia en materia aduanera, mayor de tres años;
- ❖ Exhibir constancia de su inscripción en el Registro Federal de Contribuyentes (R.F.C.);
y
- ❖ Aprobar el examen de conocimientos que practique la autoridad aduanera y un examen psicotécnico.

Cubiertos los requisitos anteriores la S.H.C.P. otorgará la patente en un plazo no mayor de cuatro meses, la cual será personal e intransferible. Así también podrá expedir a petición del interesado, patentes que lo legitimen al despacho de mercancías cuyas fracciones arancelarias se autoricen en forma expresa.

El Agente Aduanal deberá cubrir con los requisitos que establece el artículo 160 de la Ley Aduanera para realizar su operación, mismos que a continuación se señalan:

- ❖ Haber efectuado el despacho por cuenta de un mínimo de cinco personas que realicen actividades empresariales, en el mes anterior al de que se trate; siempre que se dentro de los veinticuatro meses siguientes al inicio de su operación como Agente Aduanal;
- ❖ Proporcionar a las autoridades aduaneras, en la forma y periodicidad que éstas determinen, la información estadística de los pedimentos que formule, grabada en un medio magnético;
- ❖ Residir y mantener su oficina principal en el lugar de su adscripción para la atención de los asuntos propios de su actividad;
- ❖ Manifestar a las autoridades aduaneras el domicilio de su oficina para oír y recibir notificaciones en la circunscripción de la Aduana de su adscripción, y las que se realicen en ese lugar surtirán sus efectos en los términos legales; asimismo, dar aviso a las mismas del cambio de domicilio, aun en el caso de suspensión voluntaria de actividades;
- ❖ Ocuparse personal y habitualmente de las actividades propias de su función y no suspenderlas en caso alguno, exceptuando cuando lo ordene la S.H.C.P. o cuando

haya obtenido la autorización de suspensión por causa justificada, misma que será por tres meses prorrogables, pudiendo regresar a su actividad en cualquier momento;

- ❖ Dar a conocer a la Aduana en que actúe, los nombres de los empleados o dependientes autorizados para auxiliarlo en los trámites de todos los actos del despacho, así como los nombres de los mandatarios que lo representen al promover y tramitar el despacho, siendo este ilimitadamente responsable de los actos de los mismos;
- ❖ Realizar los actos que le correspondan conforme a la Ley en estudio en el despacho de las mercancías, empleando el sistema electrónico y la firma electrónica avanzada que le asigne el Servicio Administración Tributaria (S.A.T.);
- ❖ Contar con el equipo necesario para promover el despacho electrónico, conforme a las reglas que emita la S.H.C.P. y utilizarlo en las actividades propias de su función;
- ❖ Ocuparse por lo menos, del 15% de las operaciones de importación y exportación con valor que no rebase al que, mediante reglas determine la citada Secretaría; y
- ❖ Utilizar los candados oficiales en los vehículos y contenedores que transporten las mercancías cuyo despacho promueva, de conformidad con lo que establezca la Secretaría mediante reglas, así como. evitar que los candados fiscales que adquiera de los importadores, fabricantes autorizados, se utilicen en contenedores o vehículos que transporten mercancías cuyo despacho no hubiere promovido.

El Agente Aduanal es la persona que por encomienda de importadores o exportadores lleva a cabo el despacho de mercancías en la Aduana de que se trate, los requisitos que señala la propia Ley Aduanera para obtener la patente Aduanal me parecen adecuados y solo cuestionaría lo referente a lo que se establece respecto de tener buena reputación personal, ya que es algo muy subjetivo.

2.2.1.1 Derechos y obligaciones del Agente Aduanal

Debido a la importancia que presenta el Agente Aduanal dentro del despacho aduanero, Ley Aduanera establece en el artículo 163 que el mismo tiene los siguientes derechos:

- ❖ Ejercer la patente Aduanal;
- ❖ Constituir sociedades integradas por mexicanos para facilitar la prestación de sus servicios. La sociedad y sus socios, salvo los propios Agentes Aduanales, no adquirirán derecho alguno sobre la patente, ni disfrutarán de los que la Ley confiere a estos últimos;
- ❖ Solicitar el cambio de adscripción a Aduana distinta, siempre que tenga dos años de ejercicio ininterrumpido y concluya el trámite de los despachos iniciados;
- ❖ Designar hasta tres mandatarios cuando realice un máximo de trescientas operaciones al mes; si excede de este número podrá designar hasta cinco mandatarios;
- ❖ Cobrar los honorarios que pacte con su cliente por los servicios prestados;
- ❖ Suspender voluntariamente sus actividades, previa autorización de las autoridades aduaneras; y
- ❖ Designar, por única vez, a una persona física ante el S.A.T., como su Agente Aduanal adscrito, para que en caso de fallecimiento, incapacidad permanente o retiro voluntario, éste lo sustituya, obteniendo su patente Aduanal para actuar al amparo de la misma en la Aduana de adscripción original y en las tres Aduanas adicionales que, en su caso, le hubieran sido autorizadas.

Así también el Agente Aduanal en el desempeño de sus funciones debe cumplir con las siguientes obligaciones:¹⁴

- ❖ Actuar siempre en su carácter de Agente Aduanal en los trámites o gestiones Aduanales;
- ❖ Realizar el descargo total o parcial en el medio magnético de las mercancías sujetas a regulaciones y restricciones no arancelarias que se lleven a cabo por ese medio y anotar en el pedimento respectivo la firma electrónica que demuestre dicho descargo;
- ❖ Rendir el dictamen técnico cuando se lo solicite la autoridad competente;

¹⁴ Artículo 162 de la Ley Aduanera, Editorial ISEF, 34ª. Edición, México, 2004.

- ❖ Cumplir el encargo que se le hubiera conferido, por lo que no podrá transferirlo ni endosar documentos que estén a su favor o a su nombre, sin la autorización expresa y por escrito de quien lo otorgó;
- ❖ Abstenerse de retribuir de cualquier forma, directa o indirectamente, 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 relacionado de cualquier otra forma, por la transferencia del clientes que le haga el Agente Aduanal suspendido; así como recibir pagos directa o indirectamente de un Agente Aduanal suspendido en sus funciones o de una persona moral en la que éste sea socio o accionista o relacionado de cualquier otra forma, por realizar trámites relacionados con la importación o exportación de mercancías propiedad de personas distintas del Agente Aduanal suspendido o de la persona moral aludida;
- ❖ Declarar, bajo protesta de decir verdad, el nombre y domicilio fiscal del destinatario o del remitente de las mercancías, la clave del R.F.C. de aquéllos y el propio, la naturaleza y características de las mercancías y los demás datos relativos a la operación de comercio exterior en que intervenga, en las formas oficiales y documentos en que se requieran o, en su caso, en el sistema mecanizado;
- ❖ Formar un archivo con la copia de cada uno de los pedimentos tramitados, microfilmear o grabar dichos pedimentos en los medios magnéticos que autorice la S.H.C.P., los cuales deberán conservarse durante cinco años en la oficina principal de la agencia a disposición de las autoridades aduaneras:
 - Copia de la factura comercial;
 - El conocimiento de embarque o guía aérea revalidados, en su caso;
 - Los documentos que comprueben el cumplimiento de las obligaciones en materia de regulaciones y restricciones no arancelarias;
 - La comprobación de origen y de la procedencia de las mercancías cuando corresponda;
 - La manifestación de valor en la Aduana de las mercancías que otorga el importador;
 - El documento en que conste la garantía del pago de contribuciones y cuotas compensatorias que pudieran causarse, cuando se trate de mercancías con precio estimado establecido por la citada Secretaría; y

- Copia del documento presentado por el importador a la Administración General de Aduanas que compruebe el encargo que se le hubiere conferido para realizar el despacho aduanero de las mercancías, así como los registros electrónicos que acrediten el cargo conferido.
- ❖ Presentar la garantía por cuenta de los importadores de la posible diferencia de contribuciones y sus accesorios, que pudiera dar lugar que se declare en el pedimento un valor inferior al precio estimado que establezca la S.H.C.P. para mercancías que sean objeto de subvaluación;
- ❖ Aceptar las visitas que ordenen las autoridades aduaneras, para comprobar que cumple sus obligaciones o para investigaciones determinadas;
- ❖ Solicitar la autorización de las autoridades aduaneras para poder suspender sus actividades;
- ❖ Manifestar en el pedimento o en la factura, el número de candado oficial utilizado en los vehículos o medios de transporte que contengan las mercancías cuyo despacho promuevan; y
- ❖ Presentar aviso al S.A.T., dentro de los quince días siguientes a aquél en que constituya una sociedad de las constituidas para facilitar la prestación del servicio del Agente Aduanal.

Los derechos y obligaciones que la propia Ley Aduanera confiere a la figura del Agente Aduanal en los artículos 162 y 163 de la Ley de la materia, considero que son correctos y suficientes para el ejercicio de sus funciones.

2.2.1.2 Responsabilidades del Agente Aduanal

El Agente Aduanal al ser el encargado de llevar a cabo el despacho aduanero a nombre de los importadores y exportadores, será el responsable de la veracidad y exactitud de los datos e información suministrados, de la determinación del régimen aduanero de las mercancías y de su correcta clasificación arancelaria, así como de asegurarse que el importador o exportador cuenta con los documentos que acrediten el cumplimiento de las

demás obligaciones que en materia de regulaciones y restricciones no arancelarias rijan para dichas mercancías.

El Agente Aduanal no será responsable en los casos que la propia Ley Aduanera lo señale y conforme al artículo 54 que establece:

- ❖ Por el pago de las diferencias de contribuciones, cuotas compensatorias, multas y recargos que se determinen, así como por el incumplimiento de regulaciones y restricciones no arancelarias, si éstos provienen de la inexactitud o falsedad de los datos y documentos que el contribuyente le hubiera proporcionado al citado Agente Aduanal, siempre que este último no hubiera podido conocer dicha inexactitud o falsedad al examinar las mercancías, por no ser apreciable a la vista y por requerir para su identificación de análisis químico, o de análisis de laboratorio tratándose de las mercancías que mediante reglas establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- ❖ De las contribuciones y, en su caso, cuotas compensatorias omitidas por la diferencia. Entre el valor declarado y el valor en Aduana determinado por la autoridad, cuando se dé alguno de los siguientes supuestos:
 - Cuando el valor declarado en el pedimento sea inferior al valor de transacción de mercancías idénticas o similares determinado en menos de 40%; y
 - Cuando las mercancías se encuentren sujetas a precios estimados por la Secretaría, siempre que el valor declarado sea igual o mayor al precio estimado o se haya otorgado la garantía.
- ❖ De las contribuciones omitidas que se deriven de la aplicación de un arancel preferencial cuando de conformidad con algún Tratado o Acuerdo Internacional del que México sea parte, se requiera de un certificado de origen para gozar de trato arancelario preferencial, siempre que conserve copia del certificado de origen que ampare las mercancías y se asegure que el certificado se encuentra en el formato oficial aprobado para tales efectos, que ha sido llenado en su totalidad conforme a su instructivo y que se encuentra vigente a la fecha de la importación; y
- ❖ De las cuotas compensatorias omitidas cuando se importen mercancías idénticas o similares a aquellas que se encuentren sujetas a dichas cuotas, siempre que conserve

copia del certificado de país de origen válido, expedido de conformidad con las disposiciones aplicables.

Las excluyentes de responsabilidad no se aplicaran cuando el Agente Aduanal utilice el R.F.C. de un importador que no le hubiera encargado el despacho de las mercancías.

Las excluyentes de responsabilidad que señala el artículo 54 de la Ley Aduanera para los Agentes Aduanales, me parecen correctas, ya que ellos clasifican mercancías conforme a diversas fracciones arancelarias, en base a documentos que los propios importadores y exportadores les proporcionan y si las mercancías requieren para su identificación de algún análisis químico, es claro que el Agente Aduanal no sería responsable de las contribuciones derivadas por una mala clasificación arancelaria, en virtud de que esos aspectos en la mercancía no serían identificables a simple vista.

2.2.1.3 Causas de suspensión de la patente

El Agente Aduanal será suspendido en el ejercicio de sus funciones por las causas y durante los plazos que a continuación se mencionan.¹⁵

Las causas de suspensión son las siguientes:

- ❖ Encontrarse sujeto a un procedimiento penal por haber participado en la comisión de delitos fiscales o privado de su libertad cuando esté sujeto a un procedimiento penal por la comisión de un delito que amerite pena corporal;
- ❖ Dejar de cumplir con el encargo que se le hubiere conferido, así como transferir o endosar documentos a su consignación, sin autorización escrita de su mandante, salvo en el caso de corresponsalías entre Agentes Aduanales;
- ❖ Intervenir en algún despacho aduanero sin autorización de quien legítimamente pueda otorgarlo;
- ❖ Estar sujeto a un procedimiento de cancelación, excepto en los casos a que se refieren las fracciones III y IV del artículo 165 de la Ley Aduanera, que posteriormente serán analizadas;

¹⁵ Artículo 164 de la Ley Aduanera, Editorial ISEF, 34ª. Edición, México, 2004.

- ❖ Asumir los cargos públicos que no sean de elección popular y militar en servicio, salvo que haya obtenido con anterioridad la autorización de suspensión de actividades;
- ❖ Declarar con inexactitud en el pedimento, siempre que resulte lesionado el interés fiscal, de acuerdo a esta situación existen dos causas en las que no se aplicará la suspensión y son las siguientes:
 - No se suspenderá al Agente Aduanal por el primer error que cometa durante cada año de calendario, siempre que el error no exceda del monto y porcentaje señalado en el inciso a), fracción II del artículo 165 que será analizado posteriormente; y
 - No procederá la suspensión, cuando la omisión de contribuciones y cuotas compensatorias, se deba a la inexacta clasificación arancelaria por diferencia de criterios en la interpretación de las tarifas contenidas en las Leyes de los Impuestos Generales de Importación o Exportación, siempre que la descripción, naturaleza y demás características necesarias para la clasificación de las mercancías hayan sido correctamente manifestadas a la autoridad.
- ❖ Tratándose de los regímenes aduaneros temporales, de depósito fiscal y de tránsito de mercancías, declarar con inexactitud alguno de los datos del pedimento, siempre que con los datos aportados, de haberse destinado la mercancía de que se trate al régimen de importación definitiva, la omisión no exceda de \$ 70,000.00; y
- ❖ Carecer por primera y segunda ocasión de bienes suficientes para cubrir créditos fiscales que hayan quedado firmes, y que para su cobro se haya seguido el procedimiento administrativo de ejecución.

El Agente Aduanal al ser suspendido de sus actividades no podrá iniciar nuevas operaciones, sino solamente concluir las que tuviera ya iniciadas a la fecha en que le sea notificado el acuerdo respectivo.

Plazos durante los que se suspenderá:

- ❖ Hasta por 90 días;
- ❖ Cuando el Agente Aduanal esté sujeto al procedimiento penal por la comisión de delitos fiscales o privado de su libertad, la suspensión durará el tiempo que dure el procedimiento o el tiempo que se encuentre privado de su libertad;

- ❖ En caso de un procedimiento de cancelación, la suspensión durará hasta que se dicte resolución;
- ❖ Al momento de ocupar cargos de servicio público y militares durante el ejercicio de la función Aduanal, durará mientras subsista la causa que motivo la suspensión; y
- ❖ Cuando no se cubran los créditos fiscales la suspensión será por el tiempo que subsista la causa que la motivó.

2.2.1.4 Causas de cancelación de la patente

La patente del Agente Aduanal podrá ser cancelada independientemente de las sanciones que procedan por las infracciones que se cometan, de acuerdo a las causas que señala el artículo 165 de la Ley Aduanera y que a continuación se indican:

- ❖ Contravenir lo dispuesto en el artículo 163, fracción II, que se refiere, a que las sociedades constituidas para facilitar la prestación de servicios adquieran derecho sobre la patente y los derechos del Agente Aduanal;
- ❖ Declarar con inexactitud algún dato en el pedimento, o en la factura tratándose de operaciones con pedimento consolidado, siempre que se dé alguno de los siguientes supuestos:
 - La omisión en el pago de impuestos al comercio exterior, derechos y cuotas compensatorias, en su caso, exceda de \$ 100,000.00 y dicha omisión represente más del 10% del total de los que debieron pagarse;
 - Efectuar los trámites del despacho sin el permiso o sin contar con la asignación del cupo de las autoridades competentes, cuando se requiera, o sin realizar el descargo total o parcial sobre el permiso o cupo antes de activar el mecanismo de selección automatizado; y
 - Se trate de mercancía de importación o exportación prohibida.

No procederá la cancelación cuando la omisión de contribuciones y cuotas compensatorias, en su caso, se deba a la inexacta clasificación arancelaria por diferencia de criterios en la interpretación de las tarifas contenidas en las Leyes de los Impuestos Generales de Importación o Exportación, siempre que la descripción, naturaleza y demás

características necesarias para la clasificación de las mercancías hayan sido correctamente manifestadas a la autoridad.

- ❖ Señalar en el pedimento el nombre, domicilio fiscal o la clave del R.F.C. de alguna persona que no hubiere solicitado la operación al Agente Aduanal, o cuando estos datos resulten falsos o inexistentes;

- ❖ Retribuir de cualquier forma, directa o indirectamente 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 relacionado de cualquier otra forma, por la transferencia de clientes que le haga el Agente Aduanal suspendido; así como recibir pagos directa o indirectamente de un Agente Aduanal suspendido en sus funciones o de una persona moral en la que éste sea socio o accionista o esté relacionado de cualquier otra forma, por realizar trámites relacionados con la importación o exportación de mercancías propiedad de personas distintas del Agente Aduanal suspendido o de la persona moral aludida, ya que es una de las obligaciones del Agente Aduanal establecidas en el artículo 162 antes analizado;

- ❖ Ser condenado en sentencia definitiva por haber participado en la comisión de delitos fiscales o de otros delitos intencionales que ameriten pena corporal;

- ❖ Permitir que un tercero, cualquiera que sea su carácter, actúe al amparo de su patente;

- ❖ Tratándose de los regímenes aduaneros temporales, de depósito fiscal y de tránsito de mercancías, declarar con inexactitud alguno de los datos del pedimento consolidado, siempre que con los datos aportados, con excepción de la liquidación provisional, de haberse destinado la mercancía de que se trate al régimen de importación definitiva, se dé alguno de los supuestos señalados en el segundo punto de las causas en comento; y

- ❖ Carecer por tercera ocasión de bienes suficientes para cubrir créditos fiscales que hayan quedado firmes y que para su cobro se haya seguido el procedimiento administrativo de ejecución en los cinco años anteriores.

Es importante señalar que la Ley Aduanera establece una protección a los importadores y exportadores, ya que a partir de la fecha en que se notifique a los clientes de asuntos

inconclusos la cancelación de la patente, se interrumpirán por treinta días los plazos legales que estuvieren corriendo, lo anterior con el objeto de que puedan tomar las medidas necesarias para su cumplimiento.

Las causales de cancelación y suspensión de Agentes Aduanales son diversas, siendo la más común la omisión de impuestos al comercio exterior y cuotas compensatorias superiores a \$100,000.00, así como la declaración como domicilio del importador uno falso o inexistente, al respecto considero que ambas causales deberían ser motivo de estudio por nuestros legisladores, la primera de ellas debido a que una omisión de impuestos al comercio y exterior y cuotas compensatorias es muy común que rebase la cantidad antes citada, y el segundo de los casos en virtud de que el Agente Aduanal actúa de buena fe, en el manejo de los documentos que le proporcionen sus clientes y no se puede cerciorar que el domicilio que le señale cada uno de sus clientes sea correcto, como ejemplo puedo citar un importador que requiere los servicios de un Agente Aduanal para realizar un despacho de mercancías por la Aduana de Nuevo Laredo, Tamaulipas, y el cliente tiene su domicilio en Cancún, Quintana Roo, sería muy complejo verificar si el domicilio es correcto y corresponde a la empresa.

2.2.2 El Apoderado Aduanal

Es la persona física designada por otra persona física o moral para que en su nombre y representación se encargue del despacho de mercancías, siempre que obtenga autorización de la Secretaría.¹⁶

El Apoderado Aduanal esta facultado para promover el despacho aduanero ante una sola Aduana y en representación de una persona, debiendo obtener la autorización para actuar cumpliendo con los siguientes requisitos:

- ❖ No haber sido condenado por sentencia ejecutoriada por delito doloso, ni haber sufrido la cancelación de su autorización, en caso de haber sido Apoderado Aduanal;
- ❖ Tener relación laboral con el poderdante y que el mismo le otorgue poder notarial;
- ❖ Gozar de buena reputación personal;

¹⁶ Artículo 168 de la Ley Aduanera, Editorial ISEF, 34ª. Edición, México, 2004.

- ❖ No ser servidor público, con excepción de que el poderdante sea una entidad pública; la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios, así como los estados extranjeros no estarán obligados a otorgar poder notarial;
- ❖ No ser militar en servicio activo;
- ❖ Exhibir constancia de su inscripción en el R.F.C.;
- ❖ No tener parentesco por consanguinidad en línea recta sin limitación de grado y colateral hasta el cuarto grado, ni por afinidad, con el Administrador de la Aduana de adscripción;
- ❖ Aprobar el examen de conocimientos que practiquen las autoridades aduaneras y un examen psicotécnico;
- ❖ En el caso de empresas pertenecientes a una misma corporación, podrán en cualquier momento, llevar a cabo la transferencia de autorizaciones de sus Apoderados Aduanales entre las empresas del propio grupo, sin que sea necesaria la realización del examen de conocimiento por parte de las autoridades; y
- ❖ Tener título profesional o su equivalente en los términos de la ley de la materia y contar con experiencia en materia aduanera, mayor de tres años.

Al terminar la relación laboral con el poderdante o al revocarse el poder notarial, el poderdante deberá solicitar a la S.H.C.P. que revoque la autorización del Apoderado Aduanal. La revocación de la autorización surtirá efectos a partir de que el poderdante lo solicite a la citada Secretaría.

El Apoderado Aduanal además de contar con los requisitos necesarios para obtener dicho encargo, deberá reunir los requisitos que a continuación se mencionan para poder realizar su operación, de conformidad con el artículo 169 de la Ley Aduanera:

- ❖ Proporcionar a las autoridades aduaneras, en la forma y con la periodicidad que éstas determinen, la información estadística de los pedimentos que formule, grabada en un medio magnético;

- ❖ Ocuparse personal y habitualmente de las actividades propias de su función, ya que el Apoderado Aduanal deberá firmar en forma autógrafa la totalidad de los pedimentos originales y la copia del transportista;
- ❖ Realizar los actos que le correspondan en el despacho de las mercancías, empleando el sistema electrónico y el número confidencial personal que le asigne la S.H.C.P.;
- ❖ Utilizar los candados oficiales en los vehículos y contenedores que transporten las mercancías cuyo despacho promueva, de conformidad con lo que establezca la Secretaría mediante reglas, así como evitar que los candados fiscales que adquiera de los importadores o fabricantes autorizados, se utilicen en contenedores o vehículos que transporten mercancías cuyo despacho no hubiera promovido;
- ❖ Dar a conocer a la Aduana en que actúe, los nombres de los empleados o dependientes autorizados para auxiliarlo en los trámites de todos los actos del despacho; y
- ❖ Deberá usar el gafete de identificación personal en los recintos fiscales en que actúe; obligación que también deben cumplir sus empleados o dependientes autorizados.

Es importante señalar que si el Apoderado no cumple con dichos requisitos podrá ser inhabilitado hasta en tanto no se cumpla con los requisitos correspondientes, así también podrá dejársele sin operación hasta por un mes.

El Apoderado Aduanal tendrá como obligaciones las mismas que el Agente Aduanal con excepción de las reservadas para estos últimos, las cuales ya fueron mencionadas con anterioridad.

La figura del Apoderado Aduanal, es muy limitada en virtud de que únicamente puede realizar el despacho de mercancías de una sola persona física o moral, y únicamente en una sola Aduana, por lo que no es el sujeto más recurrido por los importadores y exportadores del país para llevar a cabo sus operaciones de comercio exterior.

2.2.2.1 Causas de cancelación de la autorización del Apoderado Aduanal

La autorización del Apoderado Aduanal podrá ser cancelada independientemente de las sanciones que procedan por las infracciones cometidas, dentro de las que se encuentran:¹⁷

- ❖ Declarar con inexactitud algún dato en el pedimento, o en la factura tratándose de operaciones con pedimento consolidado, siempre que se dé alguno de los siguientes supuestos:
 - La omisión en el pago de impuestos al comercio exterior, derechos y cuotas compensatorias, en su caso, exceda de \$ 70,000.00 y dicha omisión represente más del 10% del total de los que debieron pagarse;
 - Efectuar los trámites del despacho aduanero sin el permiso o sin contar con la asignación del cupo de las autoridades competentes, cuando se requieran, o sin realizar el descargo total o parcial sobre el permiso o cupo antes de activar el mecanismo de selección automatizado; y
 - Se trate de mercancías de importación o exportación prohibida.

No procederá la cancelación cuando la omisión de contribuciones y cuotas compensatorias, en su caso, se deba a inexacta clasificación arancelaria por diferencia de criterio en la interpretación de las tarifas contenidas en las Leyes de los Impuestos Generales de Importación o Exportación, siempre que la descripción, naturaleza y demás características necesarias para la clasificación de las mercancías hayan sido correctamente manifestadas a la autoridad.

- ❖ Señalar en el pedimento el nombre, domicilio fiscal o la clave del Registro Federal de Contribuyentes (R.F.C.) de alguna persona que no hubiere solicitado la operación;
- ❖ Ser condenado en sentencia definitiva por haber participado en la comisión de delitos fiscales o de otros delitos intencionales que ameriten pena corporal;
- ❖ Permitir que un tercero, cualquiera que sea su carácter, actúe al amparo de su autorización;

¹⁷ Artículo 173 de la Ley Aduanera, Editorial ISEF, 34ª. Edición, México, 2004.

- ❖ Tratándose de los regímenes aduaneros temporales, de depósito fiscal y de tránsito interno de mercancías, declarar con inexactitud los datos del pedimento consolidado, siempre que con los datos aportados, con excepción de la liquidación, de haberse destinado las mercancías de que se trate al régimen de importación definitiva, se dé alguno de los supuestos mencionados en el primer punto de las causas en comento; y
- ❖ Cuando cometa alguna de las infracciones relacionadas con la importación y exportación de mercancías, previstas en el artículo 176 de la Ley Aduanera.

No será cancelada la autorización de Apoderado Aduanal siempre que la omisión en el pago de impuestos al comercio exterior, derechos y cuotas compensatorias, no represente más de un 10% del total de los que debieron pagarse y dicha omisión no exceda de \$ 70,000.00.

Es importante señalar que la Ley prevé que la persona física o moral a quien la autoridad aduanera le haya cancelado la autorización de tres de sus Apoderados Aduanales no podrá designar un nuevo Apoderado Aduanal, en un plazo de dos años.

Las autoridades aduaneras substanciarán el lo aplicable al procedimiento de suspensión y/o cancelación de la autorización del Apoderado Aduanal, de acuerdo a lo previsto en el artículo 167 de la Ley Aduanera.

2.3 Procedimiento de suspensión provisional del Agente y del Apoderado Aduanal

Una vez comprobados los hechos por la autoridad ordenará la suspensión provisional por el tiempo que subsista la causa que la motivó; decretada la medida provisional antes mencionada, el Apoderado o Agente Aduanal podrá, en cualquier momento, desvirtuar la causal de suspensión o acreditar que la misma ya no subsiste, exhibiendo ante la autoridad que ordenó su suspensión las pruebas documentales que estime pertinentes y manifestando por escrito lo que a su derecho convenga.

La autoridad resolverá en definitiva en un plazo no mayor de quince días posteriores a la presentación de las pruebas y escritos señalados.

En caso de suspensión por sujeción a un procedimiento penal o mientras el interesado se encuentre privado de su libertad bastará la simple comparecencia física del Agente

Aduanal ante la autoridad que ordenó su suspensión, para que de inmediato sea ordenado el levantamiento de ésta.

Cuando se trate de las causas de suspensión diversas o a la cancelación de la patente, una vez conocidos por las autoridades aduaneras los hechos u omisiones que las configuren, éstas los darán a conocer en forma circunstanciada al Agente Aduanal y le concederán un plazo de diez días hábiles para que ofrezca pruebas y exprese lo que a su derecho convenga.

Cuando se trate de causales de cancelación, las autoridades aduaneras ordenarán en el mismo acto la suspensión provisional en tanto se dicte la resolución correspondiente.

Las pruebas deberán desahogarse dentro del plazo de treinta días siguientes al de su ofrecimiento, plazo que podrá ampliarse según la naturaleza del asunto.

Las autoridades aduaneras deberán dictar a resolución que corresponda, en un plazo que no excederá de tres meses, tratándose del procedimiento de suspensión, y de cuatro meses en el de cancelación, contados a partir de la notificación del inicio del procedimiento.

Tratándose del procedimiento de cancelación, transcurrido el plazo de cuatro meses sin que se notifique la resolución, el interesado podrá considerar que la autoridad aduanera puso fin a dicho procedimiento resolviendo en el sentido de cancelar la patente respectiva y podrá interponer los medios de defensa en cualquier tiempo posterior a dicho plazo, o bien, esperar a que la resolución se dicte.

En el caso del procedimiento de suspensión, transcurridos los tres meses sin resolución expresa, se entenderá caducado el procedimiento respectivo, sin perjuicio del ejercicio posterior de las facultades de las autoridades aduaneras.

Tanto el acto de inicio como la resolución que ponga fin a ambos procedimientos, se notificarán al interesado por conducto de la Aduana de adscripción, misma que procederá a darle cumplimiento.

2.4 El Dictaminador Aduanero

El Dictaminador Aduanero es el sujeto autorizado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (S.H.C.P.) para llevar a cabo el segundo reconocimiento aduanero de mercancías.

Los requisitos personales que deben reunir los sujetos los Dictaminadores Aduaneros son los siguientes:¹⁸

- ❖ Ser ciudadano mexicano;
- ❖ No haber sido condenado por sentencia ejecutoriada, ni por delito intencional que merezca pena corporal;
- ❖ Gozar de buena reputación personal y de reconocida probidad y honradez;
- ❖ No ser servidor público ni militar en servicio activo, ni haber prestado sus servicios en la Administración General de Aduanas;
- ❖ No tener parentesco por consanguinidad en línea recta sin limitación de grado, y en colateral hasta el cuarto grado, ni por afinidad con el Administrador de la Aduana donde preste sus servicios; y
- ❖ Presentar y aprobar el examen psicotécnico que practiquen las autoridades aduaneras.

La autorización que se otorgue al Dictaminador Aduanero tendrá vigencia por un año, y el incumplimiento de cualquiera de los requisitos señalados será causa de cancelación de la autorización para su ejercicio.

2.4.1 Responsabilidades del Dictaminador Aduanero

Dentro de las responsabilidades de los Dictaminadores Aduaneros se encuentran las siguientes:

¹⁸ Artículo 174 de la Ley Aduanera, Editorial ISEF, 34ª. Edición, México, 2004.

❖ Serán responsables de las irregularidades que cometan en el dictamen que elaboren con motivo del reconocimiento y segundo reconocimiento, aplicándose una sanción equivalente de 300% a 400% de las contribuciones que dejaron de cubrir por las irregularidades detectadas por las autoridades, respecto de los siguientes conceptos:

- Las unidades de medida señaladas en las tarifas de las Leyes de los Impuestos Generales de Importación o Exportación, así como el número de piezas, volumen y otros datos que permitan cuantificar la mercancía;
- La descripción, naturaleza, estado, origen y demás características de las mercancías; y
- Los datos que permitan la identificación de las mercancías.

En caso de que el dictaminador haya incurrido tres veces en dichas irregularidades y haya sido sancionado por la autoridad, se cancelará su autorización para actuar como Dictaminador.

El Dictaminador Aduanero no es una autoridad, por lo que no puede fincar ningún tipo de multa en contra de los particulares derivado del segundo reconocimiento aduanero, por lo que su función únicamente se limita a detectar alguna presunta infracción, y dárselas a conocer a las autoridades aduaneras mediante un dictamen, siendo las autoridades aduaneras las que sancionan, en específico la Subadministración de Asuntos y Trámites Legales de la Aduana de despacho.

2.5 El despacho aduanero

El despacho aduanero comprende todo aquel conjunto de actos y formalidades relativos a la entrada de mercancías al territorio nacional y a su salida del mismo, que de acuerdo con los diferentes tráficos y regímenes aduaneros, deben realizar en la Aduana las autoridades aduaneras y en la que participan los consignatarios, destinatarios, propietarios, poseedores o tenedores en las importaciones y los remitentes en las exportaciones, así como los Agentes o Apoderados Aduanales.¹⁹

¹⁹ Artículo 35 de la Ley Aduanera, Editorial ISEF, 34ª. Edición, México, 2004.

2.5.1 El pedimento, sus requisitos y anexos

Quiénes importen o exporten mercancías están obligados a presentar en la Aduana, un pedimento en la forma oficial aprobada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (S.H.C.P.), mismo que es el documento en el cual se declaran todos los datos de las mercancías a importar y exportar, así como los datos del importador o exportador según sea el caso, de igual manera declarando la cantidad y los conceptos de impuestos a pagar, como el Derecho de Trámite Aduanero (D.T.A.), Impuesto General de Importación (Advalorem), Impuesto al Valor Agregado (I.V.A.), entre otros.

Debe ser tramitado por el Agente Aduanal una vez reunida la documentación necesaria y deberá declarar los datos referentes a:

- ❖ El régimen aduanero al que se pretendan destinar las mercancías;
- ❖ La descripción detallada de la mercancía, así como la fracción arancelaria que le corresponda;
- ❖ Los datos suficientes para la determinación y pago de los impuestos al comercio exterior y, en su caso, de las cuotas compensatorias;
- ❖ Los datos que se comprueben el cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias, permisos o autorizaciones, el origen de la mercancía, el peso o volumen y la identificación individual, como lo son el número de serie, parte, marca, modelo o especificaciones técnicas; y
- ❖ El código de barras, número confidencial o firma electrónica que determinen el despacho del Agente Aduanal.

Para tales efectos el Agente Aduanal puede verificar previamente la mercancía con el objeto de cerciorarse de que los datos asentados en el pedimento de importación son correctos.

Los documentos que se deben anexar al pedimento son los siguientes:

- ❖ La factura comercial que ampara la mercancía que se pretenda importar, cuando el valor en Aduana de ésta se determine conforme al valor de transacción y su valor

comercial sea superior a 300 dólares de los Estados Unidos de América, o su equivalente en otras monedas extranjeras.

Los datos que debe contener la factura comercial son los siguientes:²⁰

- Lugar y fecha de expedición de la factura;
- Nombre y domicilio del destinatario de la mercancía, en el caso del cambio de destinatario, la persona que asuma ese carácter anotará dicha circunstancia bajo protesta de decir verdad en todos los tantos de la factura;
- La descripción comercial detallada de las mercancías y la especificación de ellas en cuanto a clase, cantidad de unidades, números de identificación, cuando estos existan, así como los valores unitario y total de la factura que ampare las mercancías contenidas en la misma. No se considerara descripción comercial detallada, cuando la misma venga en clave; y
- El Nombre y domicilio del vendedor.

La falta de alguno de los datos o requisitos enunciados con anterioridad, así como las enmendaduras o anotaciones que alteren los datos originales, se consideran como falta de factura, excepto cuando dicha omisión sea suplida por declaración, bajo protesta de decir verdad, del importador, Agente o Apoderado Aduanal. En dicho caso la declaración debe presentarse antes de activar el mecanismo de selección automatizado o semáforo fiscal.

Cuando los datos a que se refiere la descripción de la mercancía provengan en idiomas distintos del español, inglés o francés, deben traducirse al idioma español, en la misma factura o en un documento anexo.

- ❖ El conocimiento de embarque en tráfico marítimo o guía en tráfico aéreo;
- ❖ Los documentos que comprueben el cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias, permisos o autorizaciones, exclusivamente las que se hubieran establecido por acuerdo de la Secretaría de Economía, o en su caso, conjuntamente con las dependencias del Ejecutivo Federal competentes, y siempre y cuando se hayan publicado en el Diario Oficial de la Federación (D.O.F.) y se identifiquen en

²⁰ Regla 2.6.1 de Carácter General en Materia de Comercio Exterior, Editorial ISEF, 34ª. Edición, México, 2004.

términos de la fracción arancelaria y de la nomenclatura que les corresponda conforme a la tarifa de la Ley del Impuesto General de Importación (L.I.G.I.);

- ❖ El documento con base en el cual se determine la procedencia y el origen de las mercancías para efecto de la aplicación de preferencia arancelaria, cuotas compensatorias, cupos, marcado del país de origen y otras medidas que al efecto se establezcan, de conformidad con las disposiciones aplicables;
- ❖ El documento en el que conste la garantía que determine la S.H.C.P. mediante reglas, cuando el valor declarado sea inferior al precio estimado que establezca la citada dependencia, esto es la garantía de los precios estimados;
- ❖ El certificado de peso o volumen expedido por la Empresa certificadora autorizada por la S.H.C.P. mediante reglas, tratándose del despacho de mercancías a granel en Aduanas de tráfico marítimo, en los casos que establezca el Reglamento de la Ley Aduanera; y
- ❖ La información que permita la identificación, análisis y control que señale la S.H.C.P. mediante Reglas.

En el caso de mercancías susceptibles de ser identificadas individualmente, deberán indicarse los números de serie, parte, marca, modelo o, en su defecto, las especificaciones técnicas o comerciales necesarias para identificar las mercancías y distinguirlas de otras similares, cuando dichos datos existan.

Esta información podrá consignarse en el pedimento, en la factura, en el documento de embarque o en relación anexa que señale el número de pedimento que corresponda, firmada por el importador, el Agente o Apoderado Aduanal.

Del estudio de lo anterior se desprenden los documentos que se deben de acompañar al Pedimento para el despacho de mercancías de comercio exterior, siendo éste el documento en el cual se señalan todos los datos y requisitos de la mercancía a importar o exportar, y por medio del cual se pagan los impuestos generados por la operación de comercio exterior que se trate.

2.6 Prevalidación del pedimento

Es importante señalar que los pedimentos deben estar previamente validados, esto es que deben comprobarse los datos asentados en el mismo.

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 (S.A.T.), para ser presentados al sistema electrónico del propio Servicio.²¹

El S.A.T. podrá otorgar autorización a las confederaciones de Agentes Aduanales, a las asociaciones nacionales de empresas que utilicen los servicios de Apoderados Aduanales, para prestar los servicios de prevalidación electrónica de datos, contenidos en los pedimentos elaborados por los Agentes o Apoderados Aduanales, siempre que acrediten su solvencia moral y económica, así como estar al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales.

Para obtener la autorización prevista, los interesados deberán contar con equipo de cómputo enlazado con el del S.A.T., así como con el de los Agentes o Apoderados Aduanales y llevar un registro simultáneo de sus operaciones, también establecerá los lineamientos para llevar a cabo el enlace de los medios de cómputo, así como el contenido y la forma del registro citado.

Una vez que el pedimento este prevalidado con los datos correctos en el mismo el Agente Aduanal procederá a la validación del mismo enviándose los datos al Sistema de la Administración General de Aduanas, quedándose registrados en ese Sistema.

2.7 Reconocimiento aduanero de mercancías

Efectuada la prevalidación se procederá al pago de los impuestos generados por la mercancía a importar en Instituciones Bancarias autorizadas para dicho efecto, posteriormente el Agente Aduanal podrá retirar la mercancía de los almacenes autorizados para proceder a activar el mecanismo de selección automatizada de la Aduana de despacho que determinará si debe practicarse el reconocimiento aduanero de las mercancías o no.

²¹ Artículo 16-A de la Ley Aduanera, Editorial ISEF, 34ª. Edición, México, 2004.

En caso afirmativo, la autoridad aduanera efectuará el reconocimiento ante quien presente las mercancías en el recinto fiscal.

El despacho de las mercancías deberá efectuarse mediante el empleo de un sistema electrónico con grabación simultánea en medios magnéticos, en los términos que la Secretaría establezca mediante Reglas.

Las operaciones grabadas en los medios magnéticos en los que aparezca la clave electrónica confidencial correspondiente al agente o Apoderado Aduanal y el código de validación generado por la Aduana, se considerará, sin que se admita prueba en contrario, que fueron efectuados por el Agente o Apoderado Aduanal al que corresponda dicha clave.

El empleo de la clave electrónica confidencial que corresponda a cada uno de los agentes y Apoderados Aduanales, equivaldrá a la firma autógrafa de éstos para todos los efectos legales. Dichos sujetos deberán validar previamente los pedimentos que presenten al sistema electrónico conforme se señalo anteriormente.

En el primer reconocimiento aduanero de mercancías las autoridades aduaneras llevarán a cabo la revisión física de la mercancía y documental, con el fin de verificar que concuerde lo físico con lo declarado en documentos.

Concluido el reconocimiento, se deberá activar nuevamente el mecanismo de selección automatizado, que determinará si las mercancías se sujetarán a un segundo reconocimiento o no.

En las Aduanas que señale la S.H.C.P. mediante reglas tomando en cuenta su volumen de operaciones y cuando su infraestructura lo permita, independientemente del resultado que hubiera determinado el mecanismo de selección automatizado en la primera ocasión, el interesado deberá activarlo por segunda ocasión a efecto de determinar si las mercancías estarán sujetas a reconocimiento aduanero por parte de los Dictaminadores Aduaneros autorizados por dicha Secretaría. En caso negativo, se entregarán las mercancías de inmediato.

En los casos en que con motivo del reconocimiento aduanero de las mercancías se detecten irregularidades, los Agentes o Apoderados Aduanales podrán solicitar sea practicado el segundo reconocimiento de las mercancías, excepto cuando con motivo de

la activación por segunda ocasión del mecanismo de selección automatizado el reconocimiento aduanero de las mercancías hubiera sido practicado por parte de los Dictaminadores Aduaneros autorizados por la Secretaría.

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

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

El mecanismo de selección automatizada se activará una sola vez en lo siguientes casos:

- ❖ Exportación;
- ❖ Importaciones y exportaciones efectuadas por pasajeros;
- ❖ Despacho de mercancías que se efectúe por empresas autorizadas de conformidad con los Acuerdos Internacionales de los que México sea parte y que para estos efectos dé a conocer la Secretaría mediante Reglas; y
- ❖ Así como en las Aduanas que señale la Secretaría, independientemente del tipo de régimen o de mercancía.

Una vez concluidos los reconocimientos de mercancías existen dos vías, si se detectó una irregularidad que amerite el embargo de mercancías se levantará el Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera (P.A.M.A.) correspondiente y en ese acto se lleva a cabo el embargo de mercancías, o bien si se detectan irregularidades que no ameriten embargo de mercancías o no se detecte irregularidad alguna se procederá a retirar por parte del Agente Aduanal las mercancías del recinto fiscal para su entrega a los importadores de las mismas.

CAPÍTULO TERCERO

EMBARGO Y DEPÓSITO DE MERCANCÍAS

3.1 Embargo precautorio de mercancías

El embargo puede ser definido como la afectación decretada por una autoridad competente sobre un bien o conjunto de bienes de propiedad privada, la cual tiene por objeto asegurar cautelarmente la ejecución de una pretensión de condena que se plantea o planteará en juicio.²²

En tanto que el embargo precautorio de mercancías es una de las facultades con las que cuenta la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (S.H.C.P.), conforme lo establece el artículo 144 de la Ley Aduanera, fracción X, que señala, que el perseguir y practicar el embargo precautorio de las mercancías y de los medios en que se transporten, de conformidad con las causales que la propia Ley establece y que serán analizadas con posterioridad.

El embargo precautorio puede ser llevado a cabo por las autoridades aduaneras en cualquier día del año y a cualquier hora, ya que los 365 días del año se consideran hábiles para el ejercicio de las facultades de comprobación.²³

3.2 Causales de embargo precautorio de mercancías

El artículo 151 de la Ley Aduanera contempla varios supuestos en los que las autoridades aduaneras podrán proceder a embargar precautoriamente las mercancías de origen o procedencia extranjera, así como de los medios en que se transporten; a continuación se desglosarán y comentarán cada uno de ellos.

3.2.1 Cuando ingresen o se extraigan mercancías al país por lugar no autorizado

Las autoridades aduaneras estarán facultadas para proceder al embargo de las mercancías, cuando detecten que éstas han sido introducidas o extraídas de o a territorio nacional por lugar no autorizado.²⁴

²² Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Tomo D-H, Editorial Porrúa, 15ª. Edición, México, 2001, p. 1249.

²³ Artículo 18 de la Ley Aduanera, Editorial ISEF, 34ª. Edición, México, 2004.

²⁴ Artículo 151, Fracción I de la Ley Aduanera, Editorial ISEF, 34ª. Edición, México, 2004.

Para entender lo anterior es necesario remitirnos a la Ley Aduanera en donde encontramos que en su artículo 10, que establece categóricamente que la entrada o salida de mercancías del o al territorio nacional sólo deberá efectuarse por lugar autorizado y en días y horarios hábiles, es decir, que dichos lugares son en primer término las Aduanas, conforme al Artículo 7 del Reglamento de la Ley Aduanera, a la fecha tenemos en total cuarenta y ocho Aduanas que se encuentran repartidas a lo largo y ancho de nuestro país y que se clasifican en Aduanas fronterizas, marítimas e interiores.

Tenemos además a las secciones aduaneras que también son consideradas como lugares autorizados para la entrada y salida de mercancías, estas secciones aduaneras se encuentran cercanas a las Aduanas.

El artículo citado establece también que los Aeropuertos Internacionales son considerados lugares autorizados para la entrada y salida de mercancías, nuestro país cuenta con varios, de los cuales los que a continuación se mencionan son sólo algunos ejemplos de ellos:

- ❖ Aeropuerto Internacional Benito Juárez de la Ciudad de México;
- ❖ Aeropuerto Internacional de León, en León Guanajuato; y
- ❖ Aeropuerto Internacional de Toluca, en Toluca, Estado de México.

Otro lugar autorizado son los cruces fronterizos que han sido autorizados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para fungir como tales. Los puertos que cuenten con servicios Aduanales son también lugares autorizados, en México tenemos entre otros, los siguientes:

- ❖ Puerto de Veracruz, en Veracruz;
- ❖ Puerto de Altamira, en Tamaulipas;
- ❖ Puerto de Manzanillo, en Colima; y
- ❖ Puerto de Tuxpan, en Veracruz.

Y por último tenemos a las terminales ferroviarias que tienen servicios Aduanales.

En concordancia con lo anterior tenemos que si los poseedores de una mercancía de procedencia extranjera no comprueban ante la autoridad aduanera, a través de la documentación que acredite que ésta fue ingresada por alguno de los lugares autorizados que ya fueron enunciados, se procederá al embargo precautorio de la mercancía y también de los medios en que sean transportadas, en la inteligencia de que estos últimos quedarán en garantía del interés fiscal que pudiera generarse.

Tratándose de tractocamiones, camiones, remolques, semirremolques y contenedores en los que sean transportadas mercancías a las que se les ha decretado embargo precautorio, éstos no serán sometidos a embargo precautorio, siempre que se encuentren legalmente en el país, y sus propietarios o conductores presenten la carta porte a la autoridad, en el momento en que ésta esté ejerciendo sus facultades de comprobación, mientras que las mercancías que transportan, serán depositadas en el recinto fiscal o fiscalizado que determine la autoridad aduanera.

3.2.2 Cuando se desvíen de la ruta fiscal, las mercancías en tránsito internacional

En primer término es importante citar que la Ley Aduanera en su artículo 124 establece que el régimen de tránsito de mercancías consiste en que éstas sean trasladadas bajo control fiscal, de una Aduana en territorio nacional a otra. Se establece que este régimen aduanero puede ser interno o internacional.

En el artículo 130 de la Ley Aduanera queda establecido, lo que se entiende por tránsito de mercancías es de tipo internacional cuando éste se efectúe conforme a alguno de los supuestos siguientes:

- ❖ Entren al país mercancías por una Aduana, para ser enviadas bajo control fiscal de esa, a otra Aduana donde se les tramitará la salida del país; y

Por ejemplo una mercancía que ingrese al territorio nacional proveniente de los Estados Unidos de América para atravesar el país con destino a Guatemala, y que las mismas no sean descargadas en territorio nacional sino que sólo se utilice como paso para llegar a su destino.

- ❖ Mercancías que habiendo sido producidas en territorio nacional, es decir que sean nacionales, o bien que habiendo sido producidas en el extranjero, hayan sido sometidas a un proceso de nacionalización, sean trasladadas en medios de transporte por territorio extranjero para volver a ingresarlas a territorio nacional.

Por ejemplo cuando una mercancía sale del país a través de una Aduana fronteriza con los Estados Unidos de América, y es transportada por territorio de aquel país para luego volver a ingresar a territorio nacional por otra parte del mismo, esta transportación puede deberse a que en aquel país existan mejores condiciones de carreteras o mayor seguridad, y los transportistas prefieren usar aquéllas a las de nuestro territorio nacional, situación que no se encuentra prohibida en algún cuerpo legal.

Ahora bien, una empresa puede solicitar a un Agente Aduanal que le efectúe el trámite de un tránsito de tipo internacional por territorio nacional, es decir, la mercancía tendrá que atravesar el país, de una Aduana de entrada a una de salida, en este caso la mercancía en cuestión tendrá que ser transportada sólo por las rutas que previamente ha diseñado la autoridad aduanera; si el transportista por algún motivo, se llega a salir de tal ruta sin que la autoridad tenga conocimiento y es descubierto por ésta, estará colocado en supuesto de infracción tipificado por la Ley Aduanera en su artículo 176 fracción VIII, pero además y en virtud de que se trata de una presunta infracción grave se encuentra también en supuesto de embargo precautorio de conformidad con el artículo 151 fracción I de la misma ley, por lo que al verificarse tal hecho la autoridad aduanera está facultada y procederá a embargar precautoriamente las mercancías.

Es importante expresar que en los anexos de las Reglas Generales en Materia de Comercio Exterior para 2002 se prevén las rutas fiscales que se han de seguir por parte de los transportistas que viajan tanto de norte a sur de la República y en sentido inverso, haciendo hincapié de que no en todas las Aduanas del sur o del norte del país está permitido tramitar el tránsito de mercancías.

3.2.3 Cuando se transporten mercancías en medios distintos de los autorizados en tránsito interno

El tránsito interno de mercancías se puede utilizar cuando se realiza la transportación de las mercancías, según lo establece el artículo 126 de la Ley Aduanera, ocurre bajo alguno de los siguientes supuestos:

- ❖ Cuando una Aduana por la que entre la mercancía al país, a la que se le denomina Aduana de entrada, envíe las mercancías de procedencia extranjera a otra Aduana que se encargará de su despacho para su importación;

Por ejemplo cuando una Aduana marítima como podría ser la del puerto de Manzanillo en Colima, envíe ciertas mercancías a la Aduana de Toluca, para que en ésta se lleve a cabo el desaduanamiento de las mercancías y sea efectuada la importación de las mismas, se utiliza para ello el régimen de tránsito interno de mercancías.

- ❖ Cuando una Aduana de despacho, por ejemplo Toluca, envíe las mercancías que bien pueden ser nacionales o nacionalizadas, a una Aduana denominada de salida, que podría ser la Aduana de Veracruz, para que en esta última se realicen los trámites para su salida del país, es decir para su exportación; y
- ❖ Cuando una Aduana de despacho envíe las mercancías que hubiesen sido importadas temporalmente por alguna empresa que goce de un programa de maquila o de exportación, hacia una Aduana de salida, para su posterior retorno al extranjero.

Para estar en posibilidades de efectuar este tipo de operaciones de tránsito interno se tendrá que cumplir con ciertos requisitos, y en este sentido la Ley Aduanera nos habla de que una mercancía será embargada precautoriamente conjuntamente con sus medios de transporte cuando no sean transportados en los medios que para tal efecto prevé la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (S.H.C.P.) a través de reglas, éstos serán los siguientes:²⁵

- ❖ Los medios de transporte en que se conduzca la mercancía en tránsito interno deberán encontrarse debidamente inscritos en un Registro denominado de Empresas Transportistas de Mercancías en Tránsito, el cual se tramita y obtiene ante la Administración General de Aduanas;

Para el caso de mercancías denominadas bienes de consumo final, éstas deberán ser contenidas en remolques, semirremolques o contenedores transportados por ferrocarril, ya sea de estiba doble o de estiba sencilla, y el recorrido del convoy se efectuará en tren unitario, sin escalas desde los puntos de origen destino.

²⁵ Idem.

Son consideradas como mercancías de consumo final los textiles, las confecciones, el calzado, los aparatos electrodomésticos, los juguetes, las llantas usadas, los plaguicidas, fertilizantes y sustancias tóxicas, así como los aparatos electrónicos.

Asimismo cuando sea necesario internar mercancías de procedencia extranjera o que hayan sido legalizadas de una franja o región fronteriza a otra, dicho traslado se podrá efectuar bajo el régimen de tránsito interno.

Las personas que requieran efectuar el traslado de mercancías de una localidad ubicada en una franja o región fronteriza a otra y que para tal efecto requieran de transitar por una parte del territorio nacional tendrán que inscribirse en el padrón de tránsitos interfronterizos.

En caso de que la autoridad encuentre a transportistas circulando con estas mercancías y no aparezcan inscritos en el registro de empresas transportistas de mercancías en tránsito o bien en el padrón de tránsitos interfronterizos se considerará que se encuentran en este supuesto de embargo precautorio.

3.2.4 Cuando se trate de mercancías de importación o exportación prohibida

La Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación, contempla mercancías que son consideradas como de importación prohibida o de exportación prohibida.

Al respecto es pertinente puntualizar que tales mercancías prohibidas por ningún motivo podrán ser ingresadas a nuestro país, ya que han sido identificadas como nocivas para la salud o como agresivas para la población humana.²⁶

Mencionare a continuación algunos ejemplos de esas mercancías cuya importación está prohibida.

La marihuana o también denominada Cannabis Indica de la fracción arancelaria 1211.90.02, asimismo el opio preparado para fumar de la fracción arancelaria

²⁶ Artículo 151, Fracción II de la Ley Aduanera, Editorial ISEF, 34ª. Edición, México, 2004.

1302.11.02, el sulfato de talio de la fracción arancelaria 2833.29.03, y algunos productos químicos orgánicos del Capítulo 29 de la Tarifa mencionada.

Por otro lado la exportación de algunas mercancías ha sido prohibida también en virtud por ejemplo de preservan su carácter exclusivo y único de nuestro país, o bien porque por sus fines de uso o por alguna razón de preservación en territorio nacional, o por la riqueza que dichos productos signifiquen es necesario que no sean extraídos del país.

Las siguientes mercancías son ejemplos de las que están consideradas como prohibidas para su exportación:

La totoaba, fresca o refrigerada de la fracción arancelaria 0302.69.02 y los huevos de tortuga de cualquier clase de la fracción arancelaria 0410.00.01 son algunos ejemplos de mercancías cuya exportación está prohibida en nuestro país.

Estas mercancías no pueden ser motivo de operaciones de importación o de exportación y por lo tanto en caso de que alguna persona sea descubierta realizando este tipo de actividades, les será embargada dicha mercancía por parte de la autoridad aduanera.

3.2.5 Cuando se omita el cumplimiento de regulaciones y restricciones no arancelarias

La omisión en el cumplimiento de regulaciones y restricciones no arancelarias²⁷ es una de las infracciones más graves tipificadas en la Ley Aduanera en el artículo 176, Fracción II, y por ende es causal de embargo precautorio, es menester en este apartado hacer del conocimiento que ésta es una de las causas más recurrentes en el levantamiento de un Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera (P.A.M.A.), se estima que más del 80% de los Procedimientos de este tipo son generados por omitir el cumplimiento, o no cumplir adecuadamente con las regulaciones no arancelarias, hay una gran variedad tipificadas en la legislación de nuestro país, específicamente la Ley de Comercio Exterior.

Si a ello agregamos que las sanciones que corresponden a este tipo de infracción son por demás severas, y que en algunos casos dependiendo de cómo se actúe y si se hace en tiempo y forma, se corre el riesgo incluso de perder la mercancía, es decir que la

²⁷ Idem.

mercancía que se encontraba sólo embargada en forma precautoria, sea decretada propiedad del fisco federal. Considero por ello importante que primero entendamos la importancia del cumplimiento de este tipo de regulaciones al comercio exterior, y luego saber exactamente cuáles son y cómo se cumplen esas regulaciones.

En este supuesto de embargo precautorio están contempladas una gran variedad de mercancías que siendo sujetas del cumplimiento de algunas de las regulaciones de tipo no arancelario, que se encuentran claramente contempladas por la Ley Aduanera en los diez tipos o grupos de regulaciones y restricciones de tipo no arancelario que prevé el artículo 176 en su fracción II, para las que no se acredita dicho cumplimiento, por lo que en todo caso la autoridad aduanera de conformidad con el artículo 151 fracción II procederá a su embargo precautorio hasta en tanto se verifique dicho cumplimiento y se paguen las sanciones correspondientes.

Los grupos a que se refiere este supuesto se encuentran listados de la siguiente manera:

- ❖ Cuando se verifique la introducción a territorio nacional de, mercancías que estando obligadas a ello, no cumplan con la obtención y presentación del permiso previo de importación que emita la Secretaría de Economía de conformidad con las fracciones arancelarias publicadas en el Acuerdo por el que se sujeta a Permiso Previo de Importación;
- ❖ En caso de que en el ejercicio de las facultades de comprobación el importador de mercancías sujetas a permiso previo de importación por parte de la Secretaría de Economía, no presente el pedimento de importación con la firma electrónica que demuestre el descargo total o parcial del permiso, el cual deberá de imprimirse antes de que se hayan realizado los trámites del despacho aduanero de las mercancías;

Un ejemplo de lo anterior es cuando la Secretaría de Economía otorga a un importador un permiso para introducir cierta cantidad de mercancías, digamos que diez toneladas; y el citado importador importa en una operación únicamente dos toneladas, para después importar en operaciones posteriores las ocho restantes.

En la operación por las dos toneladas deberá realizarse el descargo parcial de dicho permiso previo de importación, ya que sólo se ocupó parcialmente, por lo tanto deberá de imprimirse la firma electrónica que demuestre tal descargo en el cuerpo del pedimento.

En caso de que la firma electrónica no aparezca impresa en el pedimento se entenderá que no se realizó el descargo, es decir la regulación no arancelaria se dará por no cumplida y en consecuencia procederá el embargo precautorio de las mercancías.

- ❖ En el artículo 176 fracción II se encuentran especificadas las regulaciones o restricciones de tipo no arancelarias emitidas conforme a la Ley de Comercio Exterior, en este sentido es importante decir que el artículo 17 de la citada Ley establece que estas medidas deberán de ser expedidas por acuerdo de la Secretaría de Economía y en su caso conjuntamente con la autoridad competente;

Esta disposición legal establece que tales medidas de regulación y restricción de tipo no arancelario serán los permisos previos, los cupos máximos, el marcado de país de origen, las certificaciones, las cuotas compensatorias y en general los demás instrumentos que se consideren adecuados para los fines que prevé la Ley de Comercio Exterior.

- ❖ Un cuarto grupo de supuestos en los que se considera cometida la infracción a lo dispuesto en el artículo 176 fracción II de la Ley Aduanera es cuando se omita el cumplimiento de disposiciones emitidas para proteger la seguridad nacional y no se acredite tal cumplimiento, estas disposiciones son las que en un momento dado han sido o serán emitidas por la Secretaría de la Defensa Nacional;
- ❖ Un quinto grupo se da cuando se incumplan disposiciones contenidas en la Ley General de Salud destinadas a la preservación de la salud pública, cuya aplicación y vigilancia corresponderá a la Secretaría de Salud;
- ❖ Nos dice la Ley Aduanera que cuando se incumplan disposiciones que tienen que ver con la preservación de la flora o la fauna, dispuestas dentro de la competencia y también se considerará cometida infracción al artículo 176 fracción II de la Ley Aduanera y por lo tanto procederá la aplicación de un embargo precautorio;
- ❖ Cuando se dicten medidas para la protección del medio ambiente y éstas no sean respetadas en el punto de entrada de las mercancías al país, se estará también en presencia de un supuesto de embargo precautorio;

- ❖ Cuando no se respeten las disposiciones que tengan como fin último la sanidad fitopecuaria, a través de la importación o exportación de mercancías, se estará en un supuesto de embargo precautorio;
- ❖ Cuando se incumplan disposiciones que hayan sido contratadas por parte de nuestro país a través de compromisos internacionales; y
- ❖ También cuando se infrinjan requerimientos de orden público o cualquier otra regulación que esté mencionada en alguna disposición oficial.

3.2.6 Cuando no se acredite el cumplimiento de las Normas Oficiales Mexicanas, excepto las de información comercial

La entonces Secretaría de Comercio y Fomento Industrial publicó el 2 de junio de 1997 un Acuerdo mediante el cual se listaban las mercancías que para su ingreso e incluso salida al territorio nacional debían de cumplir con determinada Norma Oficial Mexicana.

Este Acuerdo se ha ido modificando mediante publicaciones en el D.O.F. en diversas fechas, y en ellas se establecen de la misma manera, las mercancías que en casos especiales no estarán obligadas a realizar el cumplimiento de las mismas.

Dentro de las Normas Oficiales Mexicanas (N.O.M.'s), existen algunas cuyo cumplimiento se realiza con la adhesión, colocación de manera temporal o permanente de etiquetas que expresan la información comercial del producto que se importa, a estas Normas se les denomina de información comercial.²⁸

Existen también otras N.O.M.'s cuyo cumplimiento se realiza a través de certificaciones que expiden organismos autorizados por la Secretaría de Economía para verificar que los productos a importarse cumplan con las condiciones de calidad en el uso y funcionamiento final del consumidor; a estas otras Normas se les llaman de calidad o de seguridad.

A partir de 2002 se estableció en la Ley Aduanera que sólo procederá el embargo precautorio de las mercancías que a su importación estén sujetas al cumplimiento de

²⁸ Idem.

N.O.M.'s, que no sean de las de información comercial, y de las cuales no se acredite dicho cumplimiento.

En el caso de que se trate de mercancías sujetas a N.O.M.'s de información comercial y no se acredite su cumplimiento, de acuerdo a lo que establece el artículo 158 de la Ley Aduanera, sólo procederá la retención de las mercancías hasta que se cumpla la Norma respectiva.

Las reformas a la Ley Aduanera vigente a partir de 2003 ordenan que las autoridades aduaneras procederán al embargo precautorio de mercancías cuando durante la verificación de mercancías en transporte o durante la práctica de una visita domiciliaria encuentren que no se cumplieron con las Normas Oficiales Mexicanas, incluso las de información comercial.

Esto resulta consistente con las demás disposiciones establecidas en la Ley, ya que en el caso de que se practique reconocimiento aduanero o segundo reconocimiento se efectuará la retención de mercancías y se dará la oportunidad al tenedor de que cumpla con la Norma correspondiente, pague su multa y salga de la Aduana; pero en caso de que no le haya tocado alguna de estas facultades se entenderá que se encuentran debidamente cumplidas todas y cada una de las obligaciones, incluso la de etiquetar conforme a la N.O.M. correspondiente; por lo que al no verificarse tal cumplimiento procederá el embargo precautorio.

3.2.7 Cuando se omita el pago de cuotas compensatorias

Muchas mercancías para su importación a territorio nacional se encuentran sujetas al pago de cuotas compensatorias cuando su país de origen esté identificado en los Acuerdos respectivos que haya dictado la Secretaría de Economía, o bien cuando sean mercancías idénticas o similares a aquéllas, y no se acredite fehacientemente dicho origen a través de la presentación del documento comprobatorio como puede ser el Certificado de País de Origen o cualquiera de las formas de acreditación de origen establecidas para ese fin en el Acuerdo respectivo.²⁹

²⁹ Idem.

Es por esto que cuando el importador de estas mercancías no pueda obtener el documento que acredite que su origen es distinto al de las mercancías que se encuentran obligadas a pagar cuotas compensatorias, se deberá efectuar el pago total de este aprovechamiento, o de lo contrario la autoridad aduanera presumirá que dicho pago se omitió estando obligado a él y estará facultado para efectuar el embargo precautorio de las mercancías.

3.2.8 Cuando no se acredite que las mercancías se sometieron a los trámites previstos para su introducción a territorio nacional

Recordemos que la Ley Aduanera establece que toda mercancía que ingrese a territorio nacional se debe de someter a los trámites que en ella se prevén, para efecto de comprobar en territorio nacional su legal estancia o tenencia.³⁰

Asimismo existe una disposición expresa en el artículo 146 de la Ley Aduanera que establece que la tenencia, transporte o manejo de mercancías deberá de ampararse en todo tiempo con alguno de los siguientes documentos:

- ❖ Documentación aduanera;
- ❖ Nota de venta expedida por autoridad fiscal federal o institución autorizada por ésta, o en su caso documentación que acredite la entrega de las mercancías por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; y
- ❖ Factura expedida por empresario establecido e inscrito en el Registro Federal de Contribuyentes que cumpla con los requisitos que establece el Código Fiscal de la Federación.

En el caso de la primera opción, la documentación aduanera es fundamentalmente el pedimento que acompañado de los documentos que indiquen, que las mercancías de origen o procedencia extranjera se sometieron a los trámites previstos en la legislación aduanera, ya que en dicho documento se colocan tanto los acuses de recibo por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público al validar el documento, como los sellos que indican que se sometieron al mecanismo de selección automatizado.

³⁰ Artículo 151, Fracción III de la Ley Aduanera, Editorial ISEF, 34ª. Edición, México, 2004.

Es importante mencionar que el artículo 36 de la citada Ley establece que al pedimento de importación se debe de anexar la documentación, misma que fue mencionada en el segundo Capítulo del presente trabajo.

Las reformas a la Ley Aduanera en vigor a partir del 2003 establecen que las empresas con programas de exportación autorizados no tendrán la obligación de identificar individualmente a las mercancías en relación a su número de serie, parte, marca o modelo, en la documentación aduanera, cuando se trate de insumos, componentes y artículos semiterminados que se importen temporalmente.

Sin embargo si tendrán que cumplir con tal obligación cuando opten por pasar del régimen de importación temporal al régimen de importación definitiva dichas mercancías, por lo que en caso de que la autoridad en algún ejercicio de facultades encuentre mercancías de este tipo sin identificarse debidamente, procederá al embargo precautorio en virtud de no acreditar que se sometieron a los trámites previstos para su introducción a territorio nacional.

Por lo tanto, con esta documentación se está en posibilidad de acreditar la legal estancia de la mercancía siempre y cuando el pedimento de importación haya sido validado por los medios electrónicos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y asimismo ostente el sello de la institución bancaria donde se haya realizado el pago de las contribuciones y aprovechamientos que en su caso corresponda pagar; dicho documento deberá de ostentar la firma del Agente o Apoderado Aduanal o de la persona autorizada por parte del Agente Aduanal así como los sellos que indiquen que la mercancía se ha sometido a un proceso de desaduanamiento, es decir el pedimento debe de contener las marcas de que se sometió a los trámites previstos en la Ley Aduanera.

En el caso de que una mercancía se presente ante la autoridad aduanera sin el pedimento que la ampare o sin los documentos que se han mencionado anteriormente o en el supuesto de que el pedimento de importación no contenga los datos mencionados en el párrafo anterior se considerará que dicha mercancía no se sometió a los trámites previstos en la legislación aduanera y en consecuencia no se acredita su legal estancia.

Es importante hacer notar que si para una mercancía de cierta naturaleza y características se presenta documentación aduanera que ampare a otra, o en su caso no coincidan los datos individuales que permitan identificar las mercancías se considerará

mercancías no amparadas y se levantará el inicio del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera.

En estos casos las mercancías que viajan en el mismo embarque donde se lleguen a encontrar mercancías sobre las que no se acredite la legal estancia, también quedarán embargadas precautoriamente, a menos que se trate de empresas maquiladoras o empresas con un programa de exportación autorizado por la Secretaría de Economía, ya que en este caso sólo se procederá al embargo de la totalidad del excedente permitiéndose la salida del medio de transporte y del resto de la mercancía correctamente declarada.

Adicionalmente a lo anterior, el medio en que se transporten las mercancías que quedaron embargadas precautoriamente, también será embargado de manera precautoria a menos que se presente la carta porte que señala el Reglamento de la Ley Aduanera, la cual deberá de estar debidamente requisitada.

Adicional a lo anterior deben de observarse los trámites que para cada una de las operaciones de comercio exterior se tienen que acreditar, por ejemplo para las operaciones de depósito fiscal, para las que se refieren a la importación o exportación temporal de mercancías y las de elaboración, transformación o reparación de mercancías en recinto fiscalizado.

3.2.9 Cuando no se acredite que las mercancías se sometieron a los trámites previstos en la Ley Aduanera para su internación de la franja o región fronteriza al resto del territorio nacional

Recordemos que en nuestro país existen zonas geográficas para las cuales se conceden ciertos beneficios en materia de pago de Impuesto General de Importación, las cuales se conocen como franjas o regiones fronterizas.

En términos de la Ley Aduanera se considera como franja fronteriza, al territorio comprendido entre la línea divisoria internacional y la línea paralela ubicada a una distancia de veinte kilómetros hacia el interior del país. De esta manera tenemos dos

frangas fronterizas, una que se ubica al norte del país y que se encuentra colindante con los Estados Unidos de América y otra al sur que colinda con Guatemala y Belice.³¹

Por otra parte podemos entender como región fronteriza a aquél territorio dentro del país que se determina por parte del titular del Ejecutivo Federal a través de un Decreto, como territorio con ese carácter, y en el cual se gozarán de ciertos beneficios en materia de pago de Impuesto General para la Importación de mercancías para uso exclusivo en dicho territorio.

A dichos territorios, la Secretaría de Economía previa opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, determinará a través de disposiciones de carácter general, cuáles serán las mercancías que estarán parcial o totalmente desgravadas del Impuesto General de Importación en esas regiones.

Ahora bien, para ingresar al resto de territorio nacional las mercancías que hubiesen sido importadas a dichas franjas o regiones fronterizas, los importadores de las mismas tendrán que realizar una operación denominada reexpedición.

Las reexpediciones se pueden efectuar en tres supuestos que son los siguientes:

- ❖ Cuando se trate de mercancías que se hubieran importado temporalmente o en forma definitiva a la franja o región fronteriza, y en este último caso se hubieran cubierto las contribuciones aplicables al resto del territorio nacional;
- ❖ Cuando se trate de mercancías que habiendo sido importadas a la franja o región fronteriza hayan sido objeto de procesos de elaboración o transformación; y
- ❖ Cuando las mercancías importadas se internen temporalmente al resto del país para ser sometidas a un proceso de transformación, elaboración o reparación.

En los tres casos anteriores para efectuar la reexpedición de las mercancías, los importadores tendrán que elaborar un pedimento de importación el cual debe de presentarse en la forma oficial aprobada ante la Aduana correspondiente; dicho pedimento debe de llevar impreso el código de barras o cualquier otro medio de control que para tal efecto establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

³¹ Artículo 136 de la Ley Aduanera, Editorial ISEF, 34ª. Edición, México, 2004.

A dicho pedimento se le anexará la siguiente documentación:

- ❖ Copia del pedimento mediante el cual se efectuó la importación a la franja o región fronteriza, o cuando sea una persona distinta del importador una factura que reúna los requisitos establecidos en el Código Fiscal de la Federación; y
- ❖ Los documentos que comprueben el cumplimiento de las regulaciones y restricciones de tipo no arancelario que sean aplicables en el resto del territorio nacional, de conformidad con las disposiciones que sobre la materia existan.

Es importante mencionar que en el caso de que el documento original se encuentre en poder de las autoridades aduaneras bastará con la presentación de una copia al momento de efectuar la reexpedición.

Como podemos observar se debe de cumplir con ciertos requisitos y trámites para que una mercancía que habiendo estado de manera temporal o definitiva en una franja o región fronteriza se pueda reexpedir al resto del territorio nacional, y en este sentido la Ley Aduanera establece que cuando la autoridad aduanera descubra mercancía sobre la que no se compruebe que se ha sometido a los trámites que ya hemos señalado se procederá a su embargo precautorio.

3.2.10 Cuando no se acredite la legal estancia de la mercancía en territorio nacional

Ya hemos mencionado que el artículo 146 de la Ley Aduanera nos señala que la tenencia, transporte o manejo de mercancías de procedencia extranjera, a excepción de las de uso personal, deberá de ampararse en todo tiempo, con cualquiera de los siguientes documentos:

- ❖ Documentación aduanera que acredite su legal importación.³²

Como ya ha quedado establecido, para importar una mercancía a territorio nacional se debe de elaborar un pedimento de importación al cual se debe anexar la documentación que ha quedado precisada en el Capítulo anterior.

³² Artículo 151, Fracción III de la Ley Aduanera, Editorial ISEF, 34ª. Edición, México, 2004.

Asimismo en la fracción II del citado artículo se establece que la tenencia, transporte o manejo de una mercancía de procedencia extranjera puede acreditarse también con una nota de venta que haya sido expedida por una Autoridad Fiscal Federal o institución autorizada por ésta, es decir, se establece la posibilidad de que alguna autoridad fiscal una vez que tiene el dominio y la propiedad de ciertas mercancías pueda enajenarlas, para lo cual emitirá una nota de venta correspondiente con la que podrá acreditarse la tenencia de las mismas, ya que tales mercancías pueden considerarse como legales en el país y por lo tanto tal documentación serviría para ampararlas.

Por último se señala que las mercancías de procedencia extranjera también podrán ser amparadas por una factura expedida por algún empresario que se encuentre debidamente establecido e inscrito en el Registro Federal de Contribuyentes, la cual deberá cubrir todos y cada uno de los requisitos que establece el Código Fiscal de la Federación (C.F.F.) para considerarse como válida.

Lo anterior ocurre en virtud de que muchas mercancías son importadas a territorio nacional y pueden ser objeto de operaciones comerciales por parte de algún empresario debidamente establecido y registrado ante la autoridad fiscal correspondiente, y por lo tanto el documento que expida si cumple con todos los requisitos que señala el artículo 29 del Código Fiscal de la Federación puede servir para amparar la tenencia de dicha mercancía.

Ahora bien, es prudente aclarar que el hecho de que el poseedor de una mercancía de origen o procedencia extranjera ampare su tenencia con alguno de los documentos antes mencionados, no significa necesariamente que con el mismo documento se esté acreditando su legal estancia en territorio nacional, ya que una mercancía extranjera debe de pasar por un proceso de trámite para su importación, ya sea definitiva o temporal, y para ello se tendrá que acreditar el cumplimiento de las disposiciones legales que rigen tal introducción, es decir también se debe de acreditar la legal estancia de una mercancía en el país.

La legal estancia de una mercancía luego entonces sólo se podrá acreditar con los documentos que por Ley Aduanera es obligatorio anexar al pedimento de importación, los cuales deben de amparar que se cubrieron las formalidades para su ingreso a territorio nacional.

Concluyendo en este punto tenemos que si no se está en posibilidades de acreditar mediante la documentación que ya mencionamos la legal estancia, o bien la legal tenencia de una mercancía, estamos en supuesto de embargo precautorio, por lo que la autoridad aduanera procederá a efectuar el mismo, hasta que se compruebe tal o tales extremos.

3.2.11 Cuando se trate de vehículos conducidos por personas no autorizadas

La Ley Aduanera como ordenamiento rector de la entrada de mercancías al territorio nacional establece en su artículo 106 fracción II inciso e, que pueden ingresar a territorio nacional por un tiempo de seis meses los vehículos que sean importados por mexicanos con residencia en el extranjero, o bien por mexicanos que acrediten haber laborado en el extranjero por más de un año y siempre que comprueben mediante documentación oficial la calidad migratoria que los autorice para tal fin, y que se trate de un solo vehículo en cada período de doce meses.

La Ley Aduanera establece que estos vehículos importados temporalmente podrán ser conducidos en territorio nacional directamente por el importador, su cónyuge, sus ascendientes, es decir sus padres o tutores, sus descendientes, entendiéndose por esto a sus hijos, o bien también podrá ser conducido por sus hermanos, lo anterior siempre y cuando estas personas puedan comprobar que son residentes en un país extranjero; asimismo se autoriza que el vehículo pueda ser conducido por un extranjero que sea un turista, visitante local, inmigrantes rentistas, o de no inmigrantes, excepto tratándose de refugiados y asilados políticos.³³

Se permitirá que los automóviles sean manejados por una persona distinta a las que se han mencionado en el párrafo anterior, siempre y cuando el importador invariablemente viaje a bordo del vehículo.

Por otra parte la Ley Aduanera en su artículo 106, Fracción IV, establece que los vehículos propiedad de extranjeros que se internen al país con calidad de inmigrantes rentistas o de no inmigrantes, con excepción de refugiados y asilados políticos, podrán ser importados temporalmente hasta por el plazo de dure su calidad migratoria. Asimismo

³³ Idem.

tendrán este derecho los turistas y visitantes locales con los vehículos que incluso pueden no ser de su propiedad, pero siempre y cuando se trate de un solo vehículo.

Para estos casos los vehículos podrán ser conducidos en territorio nacional por el importador o su cónyuge, sus ascendientes, descendientes o hermanos no importando que éstos no sean extranjeros, o en su caso por un extranjero que tenga la calidad migratoria a que hace alusión el párrafo anterior, e incluso por un nacional, siempre que en este último caso se encuentre viajando a bordo cualquiera de las personas autorizadas para conducir el vehículo, es decir, el nacional no podrá viajar solo en estos vehículos.

En caso de que ante el ejercicio de las facultades de comprobación, no pueda demostrarse, a través de un documento oficial o algún otro que avale que el carácter de la persona que conduce el vehículo en territorio nacional, es alguna de las que han quedado mencionadas en los párrafos anteriores, las autoridades aduaneras procederán a efectuar el embargo precautorio del vehículo en cuestión.

A este respecto, es importante manifestar que puede darse el caso de que el vehículo que originalmente fue importado en forma temporal y en buen estado, llegase a sufrir alguna avería, descompostura o accidente, y que sólo en ese supuesto la legislación aduanera permite o establece que puede ser conducido para efectos de su reparación por empleados o propietarios de talleres automotrices, con el único propósito de probarlos en su funcionamiento, lo anterior siempre y cuando se acredite lo siguiente:

- ❖ Que el vehículo fue legalmente importado o internado, excepto cuando circule dentro de la franja fronteriza norte o sur del país;
- ❖ Que el taller se encuentra dado de alta en el Registro Federal de Contribuyentes;
- ❖ Que existe relación laboral entre la persona física o moral propietaria del taller y la persona que conduzca el vehículo;
- ❖ Que la prueba del vehículo se efectúe en horas hábiles de días también hábiles; y
- ❖ Que se acredite la prestación del servicio mediante la expedición de una factura o en su caso la orden de servicio correspondiente.

Sólo en estos casos las disposiciones legales permiten que los vehículos temporalmente importados o internados sean conducidos por personas ajenas a las autorizadas, por lo que deberán tomarse las medidas pertinentes.

3.2.12 Cuando se trate de mercancías no declaradas por pasajeros

Recordemos que de conformidad con lo que establece la Regla 2.7.1 de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2002, son considerados pasajeros aquellas personas que introduzcan mercancías al territorio nacional a su llegada al país, o bien que las transporten al transitar de la franja o región fronteriza al resto del territorio nacional.

Acorde con lo que sucede en la realidad y en relación con la definición anterior distinguimos que se pueden considerar dos grupos de pasajeros, el primer grupo lo integran aquellas personas que arriban a territorio nacional provenientes de otro país y el segundo grupo lo conforman aquellas personas que viajan desde una zona o región fronteriza al resto del territorio nacional.

3.2.12.1 Pasajeros de origen nacional o extranjero que arriban a territorio nacional con mercancías, de procedencia extranjera

Los pasajeros que sean residentes en territorio nacional o extranjero tienen derecho a transportar consigo ciertas mercancías a las que se denominan equipaje de pasajeros el cual está integrado por las mercancías que se mencionan a continuación, y las cuales de conformidad con el artículo 61 fracción VI de la Ley Aduanera se encuentran exentas del pago del Impuesto General de Importación y de otras contribuciones.

Las mercancías que integran el equipaje de pasajeros residentes en territorio nacional o en el extranjero de conformidad con las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2002, hasta el momento de la presentación del presente trabajo, son las siguientes:³⁴

³⁴ Regla 2.7.2 de Carácter General en materia de Comercio Exterior para 2002, Editorial ISEF. 34ª. Edición, México, 2004.

- ❖ Bienes de consumo personal usados o nuevos, tales como ropa, calzado y productos de aseo, siempre que sean acordes a la duración del viaje que por su cantidad, no puedan ser objeto de comercialización;
- ❖ Una cámara fotográfica y una de videograbación y, en su caso, su fuente de poder; hasta doce rollos de película virgen o video cassettes, material fotográfico impreso o filmado; un aparato de telefonía celular y un radiolocalizador; una máquina de escribir; un equipo de cómputo portátil que sea nuevo o usado, de los denominados laptop, notebook, omnibook o similares, para los cuales no se requerirá contar con el permiso previo de importación;
- ❖ Dos equipos personales deportivos usados, siempre que puedan ser transportados normal y comúnmente por una persona;
- ❖ Un aparato de radio portátil para el grabado o reproducción del sonido o uno mixto;
- ❖ Cinco discos láser, cinco discos DVD, veinte discos compactos o cintas magnéticas denominadas audiocassettes para la reproducción del sonido;
- ❖ Libros y revistas que por su cantidad no puedan ser objeto de comercialización;
- ❖ Cinco juguetes, siempre que sean transportados normal y comúnmente por una persona;
- ❖ Medicamentos de uso personal, y en el supuesto de que se trate de sustancias psicotrópicas deberán de mostrar la receta médica;
- ❖ Velices, petacas, baúles y maletas necesarios para el traslado de las mercancías;
- ❖ Tratándose de pasajeros mayores de edad, podrán traer consigo un máximo de 20 cajetillas de cigarros, 25 puros 6,200 gramos de tabaco, y hasta tres litros de vino, cerveza o licor, en el entendido de que no se podrá introducir una cantidad mayor de puros, sin que se cumpla con las regulaciones y restricciones aplicables;
- ❖ Un binocular;

- ❖ Un instrumento musical, siempre que sea transportado normal y comúnmente por una persona;
- ❖ Una tienda de campaña y un equipo para acampar;
- ❖ Un deslizador acuático con o sin vela; y
- ❖ Tratándose de personas con discapacidad, las mercancías de uso personal que suplan o disminuyan dicha discapacidad.

Hasta trescientos dólares de los Estados Unidos de América o su equivalente en otras monedas extranjeras, en uno o varios artículos, excepto tratándose de cervezas, bebidas alcohólicas y tabaco labrado, en cigarros o en puros cuando el arribo a territorio nacional sea por vía marítima o aérea, salvo lo dispuesto en el siguiente párrafo, caso en el cual se deberá de contar con la factura, comprobante de venta o cualquier otro documento que exprese el valor comercial de las mercancías.

Hasta cincuenta dólares de los Estados Unidos de América o su equivalente en otras monedas extranjeras, en uno o varios artículos, excepto tratándose de cervezas, bebidas alcohólicas, tabaco labrado en cigarros o puros y combustible automotriz, salvo el que se contenga en el tanque de combustible del vehículo que cumpla con las especificaciones del fabricante, cuando el arribo a territorio nacional sea por vía terrestre, así como cuando arribe por vía aérea y el aeropuerto de partida se encuentre en la franja o región fronteriza o en las ciudades del extranjero ubicadas en una franja de veinticinco millas a lo largo de la frontera con el territorio nacional. En este caso, se deberá de contar con la factura, comprobante de venta o cualquier otro documento que exprese el valor comercial de las mercancías.

Como podemos ver se trata de una lista importante de mercancías que en conjunto es considerada como equipaje de pasajeros, y de la cual es importante resaltar algunos puntos principales.

Primeramente es de citarse que esta lista incluye todos aquellos artículos que una persona puede necesitar para ser usados durante un viaje de negocios o de placer, tales como los artículos personales, de aseo o de entretenimiento, pero siempre y cuando estén relacionados y que sean acordes con la duración del viaje que realizó.

Por otra parte se permite que se adquieran en el extranjero artículos nuevos o usados a los que se le denominará franquicia, por un monto no mayor a trescientos dólares de los Estados Unidos de América o su equivalente en otras monedas extranjeras, y en caso de que el viaje haya sido por vía terrestre o bien por vía aérea, pero el aeropuerto de partida no se encuentre fuera de una distancia mayor a veinticinco millas o dentro de alguna zona o región fronteriza, la franquicia sólo será del orden de cincuenta dólares de los Estados Unidos de América o las monedas equivalentes.

Esta franquicia se considerará parte del equipaje de pasajeros y por lo tanto estará exenta del pago del Impuesto General de Importación, pero para ello es requisito indispensable que se compruebe que las mercancías no superan los valores ya establecidos; esta comprobación se podrá realizar con la presentación ya sea de una factura comercial o bien de una nota de venta o cualquier otro documento que exprese tal valor.

Ahora bien, qué pasa si un pasajero además de su equipaje, que como ya lo mencionamos está integrado por sus artículos personales más su franquicia, transporta consigo mercancías extranjeras que rebasen dichas cantidades, y desea introducirlas a territorio nacional de manera legal, bueno pues se tendrá que realizar el procedimiento siguiente.

En principio, si las mercancías no rebasan en su valor la cantidad de mil dólares de los Estados Unidos de América, deberá declarar en el documento denominado Declaración de Aduanas que sí transporta mercancías por las que debe de pagar contribuciones, y asimismo deberá realizar el pago de las cantidades correspondientes a través del formato denominado Formulario de Pago de Contribuciones al Comercio Exterior, el pago deberá efectuarse en el módulo de la institución de crédito autorizada que se encuentre dentro de la aduana correspondiente.

Tratándose de equipo de cómputo, si el valor sumado al de las demás mercancías no excede de cuatro mil dólares de los Estados Unidos de América o su equivalente en otras monedas, podrán ser introducidas de este tipo bajo el procedimiento señalado anteriormente; no obstante en caso de rebasar el valor mencionado deberá efectuarse la importación de la mercancía en cuestión utilizando los servicios de un Agente o Apoderado Aduanal.

Es importante observar que para que estas mercancías sean importadas a territorio nacional a través del procedimiento simplificado del que hablamos, el interesado debe de portar consigo la factura comercial, el comprobante de venta o cualquier otro documento que exprese el valor de la mercancía, ya que de otra manera la autoridad aduanera pondrá en duda el valor de las mismas y le asignará el que le corresponda conforme a los valores que estén en su poder.

Es importante señalar que el valor de las mercancías importadas bajo este procedimiento no podrá ser deducido para efectos fiscales, y en caso de que se necesite obtener dicho beneficio las mercancías necesariamente deberán ser introducidas al país por medio de un Agente o Apoderado Aduanal a través de una Aduana de carga; para ello se deberán de cumplir todas y cada una de las formalidades que la mercancía requiera.

En el caso de que se trate de mercancías que superen los valores que han quedado establecidos, o en su caso, se trate de mercancías sujetas al cumplimiento de regulaciones y restricciones de tipo no arancelario, necesariamente tendrán que ser importadas a través de un Agente o Apoderado Aduanal y cumpliendo con los requisitos que conforme a la fracción arancelaria de las mercancías corresponda.

En adición a lo anterior la Ley Aduanera establece en el artículo 50 que los pasajeros tienen la obligación de declarar ante la autoridad aduanera si traen consigo mercancías distintas de su equipaje a través de la Declaración de Aduanas.

Una vez que el pasajero ha presentado la Declaración citada, y que realizó el pago de las contribuciones, puede optar por solicitarle a la autoridad aduanera, que le practique el reconocimiento aduanero a las mercancías que transporta consigo o bien, activar el mecanismo de selección automatizada que determinará si se le practicará el reconocimiento aduanero.

Pero qué sucede si el pasajero en la vía internacional no declara las mercancías que transporta consigo y que no forman parte de su equipaje, y por supuesto no paga las contribuciones que causa la entrada de las mismas a territorio nacional, bueno la Ley Aduanera establece que en estos casos se procederá a efectuar la práctica de un embargo precautorio de las mismas porque no se declararon ante la autoridad aduanera.

De lo anterior se impone el hecho de que todas las mercancías que no formen parte del equipaje al que un pasajero tiene derecho, primeramente deberán declararse, y

posteriormente por ellas se deberá de pagar las contribuciones correspondientes, ya que de no hacerlo las consecuencias legales implicarán el embargo precautorio con el cual se da inicio a un Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera.

Es importante apuntar que la Ley Aduanera establece que si el pasajero trajera mercancías adicionales a su equipaje, los valores de éstas se sumarán para determinar la base sobre la cual se determinará el Impuesto General de Importación, haciendo la aclaración de que en dicha suma, no se comprenderá el valor de la franquicia.

3.2.13 Cuando se detecten mercancías no declaradas o excedentes en más de un 10% del valor total declarado

Ocurre y es más común de lo que parece, que el proveedor en el extranjero incluya en el embarque mercancías para repuesto de algunas que se hayan enviado previamente y que hubieran salido defectuosas, o mercancías adicionales a las que se le solicitaron, ya sea porque quiera agradar al cliente haciéndole un regalo o porque quiera prevenir que algunas mercancías se deterioren durante el transporte y su manejo, o en su caso de que se extravíe durante el transporte y llegue como faltantes, y generalmente factura una cantidad menor a la que realmente embarca.

De esta manera es que muchas veces llega mercancía excedente en los embarques,³⁵ que no son detectadas durante la práctica del reconocimiento previo por parte del personal autorizado del Agente Aduanal, ya que no siempre es posible revisar todas y cada una de las piezas en cada embarque, o bien no se tiene la costumbre de realizarlo, e incluso cuando se realiza se lleva a cabo en forma somera o con descuido, lo que no permite percatarse de que la cantidad de mercancías arribó en cantidad mayor a la que se señala en la factura.

En otras ocasiones el personal autorizado sí detecta que llegan a territorio nacional mercancías de más, pero toman la decisión de declarar en el pedimento de importación sólo las que vienen declaradas en factura y se arriesgan a que en el ejercicio de sus facultades de comprobación las autoridades aduaneras detecten dicha circunstancia.

³⁵ Artículo 151, Fracción IV de la Ley Aduanera, Editorial ISEF, 34ª. Edición, México, 2004.

No existe en las disposiciones aduaneras la definición exacta de que es una mercancía sobrante o una mercancía excedente, sin embargo propongo la siguiente definición, la cual ha sido acuñada según la experiencia de la autoridad aduanera en este caso en particular.

Podemos definir como mercancía excedente a aquella mercancía que llega de más, pero que tiene la misma naturaleza, es idéntica a la que ha sido declarada en la factura comercial y en consecuencia en el pedimento de importación, por ejemplo, si tanto la factura como el pedimento amparan quinientas piezas de monitores a color de quince pulgadas, y llegan seiscientas piezas de monitores a color de quince pulgadas, estaremos ante un caso de mercancía excedente.

A diferencia de lo anterior podemos definir a una mercancía sobrante, cuando arriban mercancías de distinta naturaleza de las que se encuentran amparadas tanto en la factura comercial como en el pedimento respectivo, por ejemplo si declaro quinientas piezas de monitores a color de quince pulgadas y llegan adicional a ellas, cincuenta pares de calzado para dama, o treinta piezas de chamarras, estas últimas se considerarán como mercancía sobrante.

En este sentido si durante la práctica de reconocimiento aduanero, o durante la práctica de un segundo reconocimiento, o bien durante la práctica de una verificación de mercancías en transporte, se llegaran a encontrar mercancías, ya sea de las consideradas como excedentes o como sobrantes, que representen más del diez por ciento del valor total que venga expresado en la documentación aduanera que ampare a las mismas, se considerará como una causal de embargo precautorio.

No sería aplicable la causal de embargo precautorio si las mercancías, ya fueran excedentes o sobrantes, no superaran más del diez por ciento del valor declarado.

En el supuesto de que se encontraran mercancías excedentes y sobrantes a la vez en un mismo embarque, y sumados sus valores no dieran más del diez por ciento del valor total declarado, la autoridad aduanera no podría proceder al embargo precautorio, ya que no se cumpliría el supuesto que establece la Ley Aduanera, y en conclusión podemos decir que sólo cuando el valor de las mercancías excedentes o sobrantes superen el diez por ciento del valor total comprobablemente declarado en la documentación aduanera, se configurará la causal de embargo precautorio y la autoridad aduanera estará facultada para proceder al mismo.

En este caso el medio en que se transporten las mercancías quedará en garantía del interés fiscal a menos que se cumplan los requisitos que establece el Reglamento de la Ley Aduanera de los cuales el más importante consiste en presentar debidamente requisitada una carta porte que acredite la celebración de un contrato de transporte.

3.2.14 Cuando se introduzcan vehículos de carga que transporten mercancías al recinto fiscal sin pedimento

Un recinto fiscal de conformidad con lo que establece el artículo 14 de la Ley Aduanera es aquel lugar donde las autoridades aduaneras realizan indistintamente las funciones de manejo de mercancías que provienen del extranjero para su importación o del territorio nacional para su exportación, asimismo es el lugar donde se realiza el almacenamiento de dichas mercancías en tanto son sometidas a un régimen aduanero; donde se custodia la integridad de éstas y donde para tal efecto se llevan a cabo funciones de carga y descarga de las mismas, además es ahí donde las autoridades aduaneras llevan a cabo sus actividades de fiscalización, así como donde se realiza el despacho de mercancías.

El texto de este artículo de la Ley Aduanera señala que cuando se llegue a introducir a recintos fiscales, vehículos que vayan cargados con mercancías que sean de importación, y que los conductores de los mismos no presenten ante las autoridades aduaneras en ejercicio de sus facultades de comprobación el pedimento que corresponda para que se realice el despacho de las mercancías y puedan ingresar de manera legal al territorio nacional, las autoridades aduaneras procederán a efectuar el embargo precautorio de las mismas y de los propios medios en que se transporten.³⁶

Consideramos que la redacción de este artículo es un tanto desafortunada ya que primeramente habla de que el objeto material del embargo precautorio serán las mercancías de importación que sean transportadas en vehículos que se introduzcan a los recintos fiscales, lo cual nos hace suponer que se refiere a mercancías de procedencia extranjera sobre las que no se compruebe que previo a su detección han sido sometidas a los trámites y formalidades del despacho aduanero y por lo tanto son confundibles con mercancías extranjeras que ya hayan pasado por dicho procedimiento, ya que posteriormente se menciona de que no se cuente con el pedimento que corresponda para realizar el despacho de las mismas, y que sin embargo no queda claro si se está en lo

³⁶ Artículo 151, Fracción V de la Ley Aduanera, Editorial ISEF, 34ª. Edición, México, 2004.

correcto en esta interpretación, ya que en ninguna disposición adicional de Reglamento o en las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior se aclara si son mercancías que ya han sido sometidas a dicho procedimiento o mercancías de procedencia extranjera que aún no se someten al mismo.

Al no quedar claro cuál es la situación que se quiere precisar, se supondría que se trata de prevenir que una persona por error se introduzca a dichos recintos fiscales con un cargamento de mercancías de procedencia extranjera y sobre las cuales no se pueda demostrar que previamente han pasado por las fases del despacho aduanero, por lo que estaría en duda su legal estancia dentro del territorio nacional e incluso la legal tenencia de parte de los que la transportan.

3.2.15 Cuando el nombre o domicilio fiscal del proveedor o importador sea falso o inexistente

En muchas ocasiones se colocan en el pedimento razones sociales o nombres de los importadores de manera equivocada o incompleta, estos errores pueden llevar a suponer a la autoridad aduanera que los datos son falsos.³⁷

Lo anterior en ocasiones sucede sin que haya sido necesariamente planeado o realizado de forma intencional, con fines de evadir o eludir el cumplimiento de las obligaciones fiscales.

Un ejemplo de lo anterior se da cuando una empresa tiene su denominación social compuesta por varias palabras y no se colocan todas ellas al momento en que se realiza el llenado del pedimento. Esta labor generalmente la realiza el personal autorizado del Agente o el Apoderado Aduanal y en ocasiones no es tan representativo que falte una palabra de las que integran la denominación social de la empresa.

Este error puede originar que la autoridad aduanera suponga que tales nombres sean falsos o inexistentes.

Si nos avocamos a revisar la definición de falso, el Diccionario Enciclopédico Larousse Ilustrado nos dice que es equivalente a decir que, algo no es verdadero, que es contrario

³⁷ Artículo 151, Fracción VI de la Ley Aduanera, Editorial ISEF, 34ª. Edición, México, 2004.

a la verdad o la realidad, que está falto de ponderación o que es inexacto, en esto encuadra lo que se ha comentado anteriormente, que al declarar un nombre de manera errónea se está faltando a la verdad que tal nombre puede no corresponder a la realidad, ya que realmente una empresa no podría comprobar la utilización de cierto nombre a través de la presentación de un documento oficial que así lo establezca, por lo que la autoridad aduanera puede en ese momento proceder a efectuar el embargo precautorio de la mercancía.

La definición de inexistente de conformidad con la fuente que se señaló anteriormente es que carece de existencia y por lo tanto a la vez carece de valor, por lo que la utilización de tal nombre no puede tenerse por válida si se quiere aceptar que tal documentación ampare a ciertas mercancías para la acreditación de la legal estancia de las mismas en el territorio nacional.

Lo mismo sucede si los datos correspondientes a los nombres de los proveedores no coinciden o no se encuentran expresados correctamente, una vez que las autoridades aduaneras buscan la existencia de tales empresas que generalmente residen en el extranjero, a través de mecanismos de intercambio de este tipo de información con las entidades competentes en los países extranjeros con los que celebramos relaciones comerciales.

Por lo anterior se tiene que cuando los nombres, ya sea del que importa mercancía como del que exporta las mismas del extranjero hacia el territorio nacional, son falsos o inexistentes se está ante un supuesto de embargo precautorio de mercancías.

La misma suerte correrán las mercancías si la autoridad aduanera determina que el domicilio fiscal que se encuentra manifestado en la factura o en pedimento, es falso o inexistente, por lo que para evitar dicha situación es conveniente que tanto el importador como el personal autorizado del Agente o Apoderado Aduanal verifiquen que los datos del proveedor o el importador sean los correctos.

Es importante citar que para que en este caso proceda tal embargo precautorio de las mercancías durante la práctica de reconocimiento aduanero, segundo reconocimiento o en su caso durante la verificación de mercancías en transporte, la Ley Aduanera establece que se requiere que sea emitida la orden por parte del Administrador General de Aduanas o bien por el Administrador Central de Investigación Aduanera, dependiente de la Administración General de Aduanas.

3.2.16 Cuando en el domicilio fiscal señalado en factura o pedimento no se pueda localizar al proveedor

En este segundo supuesto se establece que cuando la autoridad aduanera tenga conocimiento de que en el domicilio fiscal que se ha señalado tanto en el pedimento o en su caso el señalado en la factura comercial no se pueda localizar al proveedor porque, no exista tanto la calle o el número, e incluso la colonia o población de que se trate, se presumirá que se incurre en falsedad de declaraciones y en consecuencia no se le dará validez a dicho documento, por lo que la autoridad aduanera procederá a realizar el embargo de las mercancías.³⁸

Es importante manifestar que de conformidad con lo establecido por el Código Fiscal de la Federación se considera domicilio fiscal:

Si se trata de personas físicas;

- ❖ Cuando realizan actividades empresariales, el local en que se encuentre el principal asiento de sus negocios;
- ❖ Cuando no realicen las actividades anteriores y presten servicios personales independientes, el local que utilicen como base fija para el desempeño de sus actividades; y
- ❖ En los demás casos, el lugar donde tengan el asiento principal de sus actividades.

En el caso de personas morales:

- ❖ Cuando sean residentes en el país, el local donde se encuentre la administración principal del negocio; y
- ❖ Si se trata de establecimientos de personas morales residentes en el extranjero, dicho establecimiento; en el caso de varios establecimientos, el local en donde se encuentre la administración principal del negocio en el país, o en su defecto el que designen.

En este supuesto de embargo, las mercancías sólo podrán ser embargadas precautoriamente a través de una orden emitida por el Administrador General de

³⁸ Idem.

Aduanas o bien por el Administrador Central de Investigación Aduanera, dependiente de la Administración General de Aduanas.

3.2.17 Cuando la factura sea falsa

Cuando la autoridad aduanera detecte que el documento al que el importador le concede el valor de factura, no tiene valor, que puede ser falso, estará facultada para proceder a realizar el embargo precautorio de las mercancías.³⁹

Una factura puede calificarse como falsa cuando el nombre del exportador no exista, o bien no sea verdadero, o bien cuando sea inexacto, o bien cuando sea evidente que ostenta datos que no son reales ya que no pueden demostrarse a través de la verificación de los mismos por parte de las autoridades aduaneras nacionales o extranjeras que las lleven a cabo.

Para realizar bajo este supuesto el embargo precautorio de las mercancías se deberá de recurrir a las disposiciones que se han mencionado en los dos supuestos anteriores.

3.2.18 Cuando el valor declarado sea inferior en un 50% o más al de mercancías idénticas o similares

Para entender este supuesto con el que se realiza un embargo precautorio de mercancías de procedencia extranjera primeramente explicará que se inicia cuando una autoridad aduanera detecta fue la factura que se presenta para estas mercancías no cumple con requisitos que marca la legislación aduanera para ser considerada como válida y en consecuencia no se acepta como método de valoración el método de valor de transacción de mercancías.

En consecuencia la autoridad aduanera procederá a darle valor a mercancías aplicando el método siguiente contemplado en Ley, que de conformidad con la legislación aduanera se debe de usar métodos de valoración por orden sucesivo y por exclusión.

³⁹ Idem.

El método siguiente en orden es el de valor de transacción de mercancías idénticas, es decir, se deberá de dar el valor utilizando datos verídicos y comprobables de mercancías que sean iguales en todo a las que se tienen que valorar.

Si no existieren datos verídicos y comprobables que permitieran realizar la valoración de mercancías conforme al método de valor de mercancías idénticas, se deberá de utilizar el método siguiente que es el de valor de transacción de mercancías similares, el cual se aplica con base en datos objetivos y cuantificables que tenga en su poder la autoridad aduanera.

La Ley Aduanera establece que en caso de que al ejercer sus facultades, la autoridad aduanera llegara a encontrar en los procedimientos de importación, valores para ciertas mercancías, que son inferiores en un 50% o más del valor que en su momento se determinará conforme a los métodos de valoración de mercancías idénticas, o en su caso conforme al método de valoración de mercancías similares, entonces se procederá a efectuar el embargo precautorio de las mismas.⁴⁰

Este embargo precautorio no se efectuará en caso de que el importador, previo conocimiento de que las mercancías que introduce a territorio nacional, tuviera un precio por debajo del que tienen otras mercancías idénticas o similares, efectúe un depósito en una cuenta aduanera de garantía, y presente su comprobante ante la autoridad aduanera correspondiente.

En caso de que no presente el comprobante de dicho depósito la autoridad aduanera procederá a efectuar el embargo correspondiente. No obstante es necesario aclarar que para que este embargo se lleve a cabo tendrá que ser ordenado por el Administrador General de Aduanas o el Administrador Central de Investigación Aduanera de la Administración General de Aduanas.

Las cuentas aduaneras de garantía sirven para garantizar mediante depósitos en instituciones de crédito o casas de bolsa autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el pago de contribuciones y en su caso cuotas compensatorias que pudieran causarse con motivo de algunas de las operaciones de comercio exterior que se mencionan a continuación:

⁴⁰ Artículo 151, Fracción VII de la Ley Aduanera, Editorial ISEF, 34ª. Edición, México, 2004.

- ❖ Cuando los importadores efectúen la importación definitiva de mercancías y declaren en el pedimento un valor inferior al precio estimado que dé a conocer la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la garantía será por un monto igual a las contribuciones y en su caso cuotas compensatorias que se causarían por la diferencia entre el valor declarado y el precio estimado; y

Esta garantía se cancelará a los seis meses de haberse efectuado la importación, salvo que se hubiera iniciado el ejercicio de facultades de comprobación en cuyo caso el plazo se ampliará hasta que se dicte resolución definitiva y cuando se determinen contribuciones o cuotas compensatorias omitidas, hasta que las mismas se paguen, o se ordene su cancelación por autoridad competente.

- ❖ Cuando efectúen el tránsito interno o tránsito internacional de mercancías, por un monto igual a las contribuciones y cuotas compensatorias que se determinen provisionalmente en el pedimento, tomando en cuenta el valor de transacción de mercancías idénticas o similares conforme a los artículos 72 y 73 de la Ley Aduanera.

Es importante precisar que tal garantía no se aplicará cuando se trate de importaciones temporales que efectúen las empresas maquiladoras y las empresas con programas de exportación autorizados por la Secretaría de Economía, siempre y cuando las mercancías se encuentren previstas en los programas respectivos.

En estos casos la garantía se cancelará cuando se tramite el pedimento correspondiente en la Aduana de despacho o de salida, según se trate de tránsito interno o internacional y se paguen las contribuciones y cuotas compensatorias.

En los dos casos anteriores cuando la autoridad aduanera competente realice la cancelación de la garantía, el importador podrá recuperar el monto de las cantidades que hubiera depositado conjuntamente con los rendimientos que se hayan generado a partir de la fecha en que se hubiera efectuado el depósito y hasta la fecha en que se haya autorizado su cancelación.

Como puede verse el legislador establece varios supuestos en los que procederá el embargo precautorio de una mercancía. La autoridad aduanera correspondiente deberá de aplicarlos en el momento en que presuma cometido alguno de estos supuestos.

El Código Fiscal de la Federación establece varios de estos supuestos contemplados en la Ley Aduanera como infracciones, como motivos del delito denominado contrabando, de los cuales podemos citar a los siguientes:⁴¹

- ❖ Cuando se introduzcan al país o extraigan de él mercancías omitiendo el pago total o parcial de las contribuciones o cuotas compensatorias que deban de cubrirse;
- ❖ Cuando se introduzcan al país mercancías sin el permiso de la autoridad competente cuando sea necesario este requisito; y
- ❖ Cuando se trate de mercancía de importación o exportación prohibida.

El Código Fiscal de la Federación también establece que comete el delito de contrabando, quien interne mercancías extranjeras procedentes de las zonas libres 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 por autoridad legalmente autorizada para ello.

En conclusión el artículo 151 de la Ley Aduanera sólo establece causales de embargo precautorio cuando los hechos jurídicos son considerados como graves y se esté en posibilidad de configurar una conducta ilícita de fuertes dimensiones.

3.3 Autoridades facultadas para realizar el embargo

La autoridad facultada para realizar el embargo precautorio de mercancías, de acuerdo al artículo 29 del Reglamento Interior del S.A.T., es la Administración General de Aduanas, a través de sus unidades administrativas, es decir, de las Aduanas, dentro de la circunscripción territorial que a cada una les corresponda, tal y como lo establece:

- ❖ La fracción XIII establece que tiene la facultad de, ordenar y practicar la retención, persecución o embargo precautorio de las mercancías de comercio exterior, incluidos los vehículos, o de sus medios de transporte, cuando legalmente proceda, inclusive por el Incumplimiento de Normas Oficiales Mexicanas (N.O.M.'s), compromisos internacionales, requerimientos de orden público o cualquier otra regulación o restricción no arancelaria; notificar el embargo precautorio de aquellas mercancías

⁴¹ Artículo 102 del Código Fiscal de la Federación, Editorial SISTA, México, 2004.

respecto de las cuales no se acredite su legal internación al país; remitir en los plazos señalados en la legislación aduanera las actas a la autoridad competente o, en su caso, tramitar y resolver los procedimientos administrativos en materia aduanera; poner a disposición de la Aduana que corresponda las mercancías embargadas para que realice su control y custodia, y a su vez, se transfieran a la instancia competente en los términos de la legislación aplicable. Sustanciar y resolver el procedimiento relacionado con la determinación provisional a que se refiere la Ley Aduanera, llevarla a cabo, así como notificarla; y

- ❖ La fracción XIV señala como facultad, 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.

Es importante señalar de cada Aduana estará a cargo de un Administrador del que dependerán los Subadministradores, Verificadores, Notificadores, el personal al servicio de la Unidad de Apoyo para la inspección Fiscal y Aduanera, y el personal que se requiera para cubrir las necesidades del servicio.⁴²

Las Aduanas con las que cuenta nuestro país, son las siguientes:

- 1) A.R.A. Noroeste;
- 2) A.R.A. Norte-Centro;
- 3) A.R.A. Noroeste;
- 4) A.R.A. Occidente;
- 5) A.R.A. Golfo-Pacífico;
- 6) A.R.A. Sur;
- 7) A.R.A. Centro;
- 8) A.R.A. Metropolitana;
- 9) Acapulco, Guerrero;
- 10) Aeropuerto Internacional de la Cd. de México;
- 11) Agua Prieta, Sonora;
- 12) Aguascalientes, Aguascalientes;
- 13) Altamira, Tamaulipas;
- 14) Camargo, Tamaulipas;

⁴² Artículo 31 del Reglamento Interior del S.A.T., Editorial ISEF, 34ª. Edición, México, 2004.

- 15) Cancún, Quintana Roo;
- 16) Cd. Acuña, Coahuila;
- 17) Cd. del Carmen, Campeche;
- 18) Cd. Hidalgo, Chiapa;
- 19) Cd. Juárez, Chihuahua;
- 20) Cd. Miguel Alemán, Tamaulipas;
- 21) Chihuahua, Chihuahua;
- 22) Coatzacoalcos, Veracruz;
- 23) Colombia, Nuevo León;
- 24) Ensenada, Baja California;
- 25) Guadalajara, Jalisco;
- 26) Guaymas, Sonora;
- 27) La Paz, Baja California Sur;
- 28) Lázaro Cárdenas, Michoacán;
- 29) Manzanillo, Colima;
- 30) Matamoros, Tamaulipas;
- 31) Mazatlán, Sinaloa;
- 32) Mexicali, Baja California;
- 33) México, D. F.;
- 34) Monterrey, Nuevo León;
- 35) Naco, Sonora;
- 36) Nogales, Sonora;
- 37) Nuevo Laredo, Tamaulipas;
- 38) Ojinaga, Chihuahua;
- 39) Piedras Negras, Coahuila;
- 40) Progreso, Yucatán;
- 41) Puebla, Puebla;
- 42) Puerto Palomas, Chihuahua;
- 43) Querétaro, Querétaro;
- 44) Reynosa, Tamaulipas;
- 45) Salina Cruz, Oaxaca;
- 46) San Luis Río Colorado, Sonora;
- 47) Sonoyta, Sonora;
- 48) Subteniente López, Chetumal, Quintana Roo;
- 49) Tampico, Tamaulipas;
- 50) Tecate, Baja California;
- 51) Tijuana, Baja California;

52) Toluca, Estado de México;

53) Torreón, Coahuila;

54) Tuxpan, Veracruz; y

55) Veracruz, Veracruz.

El Secretario de Hacienda y Crédito Público, de conformidad con lo dispuesto por la Ley Aduanera, señalará la circunscripción territorial de cada una de las Aduanas y establecerá o suprimirá las secciones aduaneras correspondientes. Las unidades administrativas citadas podrán estar en el Municipio que corresponda a la Ciudad que identifique la Aduana, en cualquiera de los Municipios colindantes, así como en el Aeropuerto Internacional o en el puerto que corresponda a esa Ciudad. Tratándose de la Ciudad de México, las Aduanas podrán estar ubicadas en el Distrito Federal o en cualquiera de los Municipios que forman su área conurbana.

De igual manera el Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria faculta a la Administración General de Grandes Contribuyentes en el artículo 17, fracción LXXXVII, el poder embargar mercancías de comercio exterior cuando no se acredite su legal importación, tenencia o estancia en el país.

También se faculta en el artículo 23, fracción XIII a la Administración General de Auditoría Fiscal para practicar el embargo de mercancías de comercio exterior, y a las Administraciones Locales de Auditoría para los mismos efectos las faculta el artículo 25, del citado Reglamento Interior.

3.4 Garantías para sustituir el embargo precautorio de mercancías

El embargo precautorio de las mercancías podrá ser sustituido por las garantías que establece el Código Fiscal de la Federación, excepto en los casos señalados en el artículo 183-A de la Ley Aduanera, ya que establece que las mercancías embargadas pasaran a ser propiedad del Fisco Federal.

En los casos a que se refiere el artículo 151, fracción VII de la Ley en estudio, el embargo precautorio sólo podrá ser sustituido mediante depósito efectuado en las cuentas aduaneras de garantía.

Cuando las mercancías embargadas no se encuentren sujetas a precios estimados por la S.H.C.P., el embargo precautorio podrá ser sustituido por depósito efectuado en las cuentas aduaneras de garantía, por un monto igual a las contribuciones y cuotas compensatorias que se causarían por la diferencia entre el valor declarado y el valor de transacción de las mercancías idénticas o similares, que se haya considerado para practicar el embargo precautorio.

Como mercancías idénticas se entiende, aquéllas producidas en el mismo país que las mercancías objeto de valoración, que sean iguales en todo, incluidas sus características físicas, calidad, marca y prestigio comercial. Las pequeñas diferencias de aspecto no impedirán que se consideren como idénticas las mercancías que en todo lo demás se ajusten a lo establecido en este párrafo.⁴³

Son mercancías similares aquéllas producidas en el mismo país que las mercancías objeto de valoración, que aun cuando no sean iguales en todo, tengan características y composición semejantes, lo que les permite cumplir las mismas funciones y ser comercialmente intercambiables. Para determinar si las mercancías son similares, habrá de considerarse entre otros factores, su calidad, prestigio comercial y la existencia de una marca comercial.⁴⁴

En los casos en que el infractor cumpla con las regulaciones y restricciones no arancelarias en un plazo de treinta días a partir de la notificación del Acta de Inicio del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera, podrá autorizarse la sustitución del embargo precautorio de las mercancías embargadas.

El artículo 141, fracciones II y VI del Código Fiscal de la Federación establece también garantías sobre las cuales se pueden sustituir las mercancías embargadas precautoriamente y son las siguientes:

- ❖ Depósito en dinero u otras formas de garantía financiera equivalentes que establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (S.H.C.P.) mediante Reglas de Carácter General que se efectúen en las cuentas de garantía del interés fiscal, conforme lo establece el Diario Oficial de la Federación (D.O.F) del 31 de diciembre de 1998;

- ❖ Prenda o hipoteca;

⁴³ Artículo 72 de la Ley Aduanera, Editorial ISEF, 34ª. Edición, México, 2004.

⁴⁴ Artículo 73 de la Ley Aduanera, Editorial ISEF, 34ª. Edición, México, 2004.

- ❖ Fianza otorgada por institución autorizada, la que no gozará de los beneficios de orden y excusión;

Para los efectos fiscales, en el caso de que la póliza de fianza se exhiba en documento digital, deberá, contener la firma electrónica avanzada o el sello digital de la afianzadora.

- ❖ Obligación solidaria asumida por tercero que compruebe su idoneidad y solvencia;
- ❖ Embargo en la vía administrativa; y
- ❖ Títulos valor o cartera de créditos del propio contribuyente, en caso de que se demuestre la imposibilidad de garantizar la totalidad del crédito mediante cualquiera de los puntos anteriores, los cuales se aceptarán al valor que discrecionalmente fije la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La garantía deberá comprender, además de las contribuciones adeudadas actualizadas, los accesorios causados, así como de los que se causen en los doce meses siguientes a su otorgamiento. Al terminar este período y en tanto no sólo cubra el crédito, deberá actualizarse su importe cada año y ampliarse la garantía para que cubra el crédito actualizado y el importe de los recargos, incluso los correspondientes a los, doce meses siguientes.

El Reglamento del Código Fiscal de la Federación establecerá los requisitos que deberán reunir las garantías. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (S.H.C.P.) vigilará que sean suficientes tanto en el momento de su aceptación como con posterioridad y, si no lo fueren, exigirá su ampliación o procederá al secuestro o embargo de otros bienes.

En ningún caso las autoridades fiscales podrán dispensar el otorgamiento de la garantía.

La garantía deberá constituirse dentro de los treinta días siguientes al en que surta efectos la notificación efectuada por la autoridad fiscal correspondiente de la resolución sobre la cual se deba garantizar el interés fiscal, salvo en los casos en que se indique un plazo diferente en otros preceptos del Código Fiscal de la Federación.

Conforme al artículo 135 de la Ley de Amparo, tratándose de los juicios de amparo que se pidan contra el cobro de las contribuciones y aprovechamientos, por los causantes obligados directamente a su pago, el interés fiscal se deberá asegurar mediante el

depósito de las cantidades que correspondan ante la Tesorería de la Federación o la Entidad Federativa o Municipio que corresponda.

3.5 Depósito de mercancías

El depósito de mercancías que consiste en el manejo, almacenaje y custodia de las mercancías de comercio exterior compete a las Aduanas.⁴⁵

Los recintos fiscales son aquellos lugares en donde las autoridades aduaneras realizan indistintamente las funciones de manejo, almacenaje, custodia, carga y descarga de las mercancías de comercio exterior fiscalización, así como el despacho aduanero de las mismas, por ejemplo las áreas de reconocimiento de las distintas aduanas son recintos fiscales.

En tanto que los recintos fiscalizados son aquellos sobre los que el Servicio de Administración Tributaria otorgo una concesión para que los particulares presten los servicios de manejo, almacenaje y custodia de mercancías, en inmuebles ubicados dentro de los recintos fiscales. La concesión se otorgará mediante licitación e incluirá el uso, goce o aprovechamiento del inmueble donde se prestarán los servicios, como ejemplo de recintos fiscales tenemos los almacenes de Branniff, Iberia, Mexicana, AAACESA, entre otros.

Para obtener la concesión se deberá acreditar:

- ❖ Ser persona moral constituida de conformidad con las leyes mexicanas;
- ❖ Su solvencia moral y económica;
- ❖ Su capacidad técnica, administrativa y financiera, así como la de sus accionistas;
- ❖ Contar con experiencia en la prestación de los servicios de manejo, almacenaje y custodia de mercancías; y
- ❖ Estar al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales.

⁴⁵ Artículo 14 de la Ley Aduanera, Editorial ISEF, 34ª. Edición, México, 2004.

Se deberá anexar a la solicitud el programa de inversión y demás documentos, conforme lo establece el artículo 45 del Reglamento de la Ley Aduanera, para acreditar que el solicitante cumple con las condiciones requeridas.

Las concesiones se podrán otorgar hasta por un plazo de veinte años, prorrogables a solicitud del interesado hasta por un plazo igual, siempre que la solicitud se presente durante los últimos tres años de la concesión y se sigan cumpliendo los requisitos previstos para su otorgamiento y con las obligaciones derivadas de la misma.

Al término de la concesión o de su prórroga, las obras, instalaciones y adaptaciones efectuadas dentro del recinto fiscal, así como el equipo destinado a la prestación de los servicios de que se trate, pasarán en el estado en que se encuentren a ser propiedad del Gobierno Federal, sin el pago de contraprestación alguna para el concesionario.

La función de los recintos fiscalizados o almacenes dentro de las Aduanas del país es de suma importancia, ya que son los encargados de guardar y custodiar las mercancías mientras se lleva a cabo el despacho de las mismas, asimismo en caso de un embargo precautorio los recintos fiscalizados custodiarán y almacenarán las mercancías hasta en tanto no se emita la resolución correspondiente o bien se sustituya el embargo de las mismas por una garantía.

Los costos de almacenaje varían de acuerdo a las características de la mercancía que se deposita y el tiempo que durará dicho depósito; actualmente los gastos se cobran mensualmente, por lo que al permanecer la mercancía depositada durante 4 meses, que es el plazo que actualmente se otorgan para que la autoridad aduanera emita la resolución al Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera, el importador paga el almacenaje por todo ese tiempo, mientras se resuelve y se ordene el retiro de las mercancías del depósito. Siendo por lo tanto un gasto excesivo y que puede disminuir al reducirse el tiempo para que la citada autoridad emita la resolución a dicho Procedimiento, exposición que será analizada en el Capítulo posterior, y cuya propuesta es el fundamento del presente trabajo de investigación.

CAPÍTULO CUARTO

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MATERIA ADUANERA Y PROPUESTA DE REFORMA AL PÁRRAFO TERCERO DEL ARTÍCULO 153 DE LA LEY ADUANERA

4.1 El Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera

El Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera (P.A.M.A.) es un conjunto de actos jurídicos que enlazados en una secuencia lógica que permiten a la autoridad aduanera determinar si una mercancía de origen o procedencia extranjera, se encuentra de manera legal en el país, o bien si su estancia en territorio nacional ha cubierto los requisitos y formalidades que exige la legislación aduanera que le es aplicable, lo anterior después de que el particular ha tenido la oportunidad de expresar en su favor los alegatos que ha juzgado pertinentes y presentar las pruebas y alegatos correspondientes.

Las autoridades aduaneras levantarán el acta de inicio del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera, cuando con motivo del reconocimiento aduanero, del segundo reconocimiento, de la verificación de mercancías en transporte o por el ejercicio de las facultades de comprobación, embarguen precautoriamente mercancías en los términos previstos por la Ley en estudio.⁴⁶

El motivo principal que genera este tipo de procedimientos, y el cual lo hace distinguible de otros, es que involucra necesariamente el embargo precautorio de la mercancía que es motivo de la presunción de irregularidades o infracciones, e incluso los medios en que se transporten, que aunque no estén en supuesto de irregularidad o infracción se quedan bajo embargo precautorio para garantizar el interés fiscal, y en algunos supuestos la autoridad aduanera puede llegar al embargo precautorio de lo que Ley Aduanera denomina como el resto del embarque, entendiéndose dentro de este concepto a la mercancía que se presenta ante las autoridades aduaneras que no son sujetas de observación alguna pero que se presentan con otras que son motivo de infracción.

El Acta de Inicio del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera, se levanta por medio de las autoridades competentes, siempre y cuando se de alguno de los supuestos de embargo precautorio de mercancías señalado por el artículo 151 de la Ley Aduanera, esto hace distintivo al P.A.M.A. del Procedimiento Administrativo por Contribuciones Omitidas (P.A.C.O.), en el cual no se da el embargo precautorio de mercancías de comercio exterior.

⁴⁶ Artículo 150 de la Ley Aduanera, Editorial ISEF, 34ª. Edición, México, 2004.

4.2 Fases del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera

El Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera (P.A.M.A.) se compone de varias fases o momentos, los cuales presentan aspectos particulares que permiten distinguir a uno de otro, estas fases las podemos listar de la siguiente manera, las cuales guardan el orden en que se deben de efectuar.

4.2.1 Levantamiento del escrito o acta de irregularidades

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

De lo anteriormente transcrito se observa que el texto de Ley indica que las autoridades aduaneras tienen dos maneras de hacer constar irregularidades que observen en el ejercicio de sus diversas facultades de comprobación.

Una de estas opciones es levantar un escrito de hechos u omisiones cuando las irregularidades que la autoridad aduanera observe en el ejercicio de facultades de comprobación, tengan que ver sólo con la determinación de contribuciones omitidas, cuotas compensatorias y en su caso la imposición de sanciones pero no sea aplicable un embargo precautorio, es decir no se llega a dar inicio a un Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera.

En este caso se iniciará un procedimiento que establece el artículo 152 de la Ley de la materia, llamado en el ambiente aduanero como P.A.C.O., cuyas siglas refieren el Procedimiento Administrativo de Contribuciones Omitidas, procedimiento en el cual, insisto, no se realiza un embargo precautorio de mercancías sino sólo se determinan las

contribuciones y cuotas compensatorias omitidas, pero la mercancía se libera en caso de estar en reconocimiento aduanero o segundo reconocimiento, o no se inicia P.A.M.A. en virtud de no contarse con la mercancía físicamente, como puede ser el caso de una visita domiciliaria donde sólo se determinen las contribuciones pero no proceda embargo precautorio porque las mercancías objeto de infracción ya fueron vendidas o consumidas.

Otra de estas opciones es el levantamiento de un Acta Circunstanciada de Hechos donde se dé cuenta de las irregularidades que fueron encontradas por la autoridad aduanera al practicar el reconocimiento aduanero en términos de lo que dispone el artículo 44 de la Ley Aduanera, o bien cuando sea resultado de la práctica del segundo reconocimiento conforme lo dispone el mismo artículo, e incluso cuando las mercancías al no haberles tocado la práctica de tales facultades de comprobación o habiéndolas superado, sean motivo de la revisión a través de la presentación de una orden de verificación de mercancías en transporte o en su caso cuando la autoridad realice la revisión de los documentos que fueron presentados para la práctica del despacho aduanero en un momento posterior a los tres antes mencionados.

En este sentido cabe mencionar que se puede ubicar este último supuesto cuando derivado de la práctica de reconocimiento aduanero, segundo reconocimiento, verificación de mercancías en transporte, se observe que se está en presencia de irregularidades que pueden dar origen a la comisión de infracciones consideradas como graves y proceda realizar el embargo precautorio de mercancías.

Este primer paso es la antesala al levantamiento de un Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera, ya que sin la exposición por parte de la autoridad de las irregularidades que encuentre al momento de ejercer sus facultades de comprobación en alguno de estos escritos o Acta Circunstanciada no se cumpliría lo que dispuso el legislador.

Es evidente que el espíritu que impulsó al legislador ordenar a la autoridad aduanera que realizara la elaboración de alguna de estas dos modalidades, es que quedara constancia por escrito, de la existencia de ciertas irregularidades que podían tener una consecuencia que habría que valorarse.

Es importante resaltar que la frase que utiliza el legislador para instruir a la autoridad a levantar alguno de estos escritos, se hará constar, lo cual indica que no puede haber discrecionalidad en este procedimiento, ya que la misma está obligada a hacerlo, toda

vez que la elaboración de dicha acta va en beneficio y protección del contribuyente, ya que podrá por derivación, tener un tanto del oficio en el que la autoridad deje constancia de la irregularidad que encontró, y no estará en el supuesto de quedar en estado de indefensión.

El que el artículo 46 de la Ley Aduanera establezca que deben hacerse constar por escrito las irregularidades encontradas, no indica el inicio de un P.A.C.O. para que posteriormente sobre esa base se levante el Acta de Inicio de P.A.M.A.; que es un documento en el que sólo se harán constar las irregularidades encontradas, el que posteriormente servirá de base para el levantamiento del P.A.M.A..

4.2.2 Elaboración del Acta de Inicio del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera

Una vez que la autoridad aduanera ha determinado las presuntas irregularidades, las cuales como ya se apuntó han quedado por escrito, si se concluye que con las mismas se cometen infracciones que se consideran graves a la Ley Aduanera, y se cae en el supuesto de embargo precautorio de mercancías y de los medios en que se transportan, la autoridad en cita iniciará el denominado Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera (P.A.M.A.), a través de un documento que se conoce como Acta de Inicio del procedimiento.

En la citada Acta de Inicio se establecerán varios datos que permitirán identificar a la autoridad que actúa así, como al importador o tenedor de las mercancías y se decretará el embargo precautorio de las mercancías.

Esta Acta de Inicio será entregada al interesado mediante notificación por escrito, la cual podrá ser personal; para realizar dicha notificación se tiene que cumplir con las formalidades que el Código Fiscal de la Federación establece, mismas que serán analizadas con posterioridad.

4.2.3 Período para la presentación de alegatos y pruebas

En el Acta de Inicio la autoridad aduanera que la levante señalará que el interesado cuenta con un tiempo para manifestar todo lo que a su derecho convenga, éste es un

derecho que se encuentra consagrado en el propio texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En este período de tiempo, también denominado plazo para el derecho de audiencia, se podrán ofrecer o presentar pruebas y alegatos que se considere que puedan desvirtuar las irregularidades que encontró la autoridad aduanera y que en suma constituyen infracciones a la legislación aduanera desde el punto de vista de la autoridad, y deberán de presentarse ante las oficinas de la autoridad que realizó el levantamiento del Acta de Inicio.

El período de tiempo que establece el artículo 153 de la Ley Aduanera para este efecto es de diez días, los cuales se contarán a partir del día siguiente a aquél en que surta efectos la notificación del Acta de Inicio, la notificación por disposición de lo que establece el artículo 135 del Código Fiscal de la Federación (C.F.F.) surte efectos el día hábil siguiente a aquél en que fueron hechas por la autoridad aduanera correspondiente.

Cabe citar que la Ley Aduanera establece que el derecho de audiencia será de diez días, sin embargo por aplicación de lo que dispone el artículo 12 del C.F.F., que como bien recordamos se aplica supletoriamente a la Ley Aduanera tal como lo establece el artículo 1° de este ordenamiento rector, se considerarán días hábiles, entendiéndose por éstos, todos aquellos que no sean sábados, domingos, el 1° de enero, 5 de febrero, 21 de marzo, 1° y 5 de mayo, 16 de septiembre, 20 de noviembre, el 1° de diciembre de cada seis años cuando corresponda a la transmisión del Poder Ejecutivo, y el 25 de diciembre de cada año.

Asimismo tampoco se considerarán hábiles en dichos plazos, los días en que tengan vacaciones generales las autoridades fiscales federales, para lo cual deberá de atenderse a lo publicado en el Diario Oficial de la Federación sobre el calendario que se publica como vacaciones generales.

4.2.4 Períodos para que la autoridad dicte la resolución al Procedimiento

Para que se dicte resolución al procedimiento que se haya iniciado existen dos supuestos, veamos el primero.

Si la autoridad que levantó el P.A.M.A., al analizar las pruebas y alegatos que el interesado presentó en su defensa, encuentra que con lo presentado se aclara el motivo que originó el levantamiento del mismo, es decir se desvirtúan los supuestos por los cuales se efectuó el embargo precautorio y en consecuencia se acredita la legal estancia o tenencia de las mercancías en el país, se determina que las irregularidades no son tales y por lo tanto las presuntas infracciones que se establecieron no existieron en realidad, deberá de proceder a dictar una resolución absolutoria de inmediato, con excepción hecha de un P.A.M.A. iniciado a través de una visita domiciliaria ya que en este caso el tiempo para dictar resolución será hasta de cuatro meses a partir del día siguiente a aquél al que surta efectos la notificación del Acta de Inicio.⁴⁷

Esta resolución no contendrá por lo tanto la imposición de sanción alguna y en consecuencia el interesado podrá retirar de las instalaciones de la autoridad aduanera su mercancía, sin problema alguno, por lo anterior no estará obligado al pago de ningún concepto pecuniario, toda vez que ha quedado absuelto de todo cargo.

Cabe hacer mención que si esta resolución es dictada por una Aduana, la misma tendrá el carácter de provisional, lo anterior de conformidad con lo que dispone el artículo 153 de la Ley Aduanera, por lo que de acuerdo con lo que establece el Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria en su artículo 25 fracción II, en relación con el artículo 23 fracción XIII del mismo Reglamento le correspondería a las Administraciones Locales de Auditoría Fiscal Federal dictar la resolución definitiva.

Esta resolución definitiva deberá de dictarse en un plazo que no excederá de cuatro meses, y en caso de dictarse fuera de ese plazo la provisional adquirirá el carácter de definitiva por el solo paso del tiempo al darse el vencimiento de los cuatro meses.

Al respecto sin embargo y según reformas a la Ley Aduanera del 1° de enero del año 2002, lo anterior tuvo vigencia sólo hasta el 31 de diciembre del 2002, y a partir del 1° de enero de 2003, dejan de existir las resoluciones provisionales, es decir la autoridad estará obligada a valorar las pruebas que se presenten en el plazo de audiencia y si éstas desvirtúan las infracciones presumidas, procederá emitir de inmediato la resolución definitiva.

El segundo supuesto se perfecciona cuando el interesado no desvirtúe en el tiempo de diez días hábiles, mediante el ofrecimiento o presentación de pruebas documentales, los

⁴⁷ Artículo 153 de la Ley Aduanera, 34ª. Edición, Editorial ISEF, México, 2004.

hechos y circunstancias que motivaron el inicio del procedimiento, así como cuando ofrezca pruebas que no se relacionan con la materia del procedimiento.

En este caso la autoridad aduanera a la que le compete emitir la resolución correspondiente, que generalmente son las Administraciones Locales de Grandes Contribuyentes, las Aduanas del país, la Administración General de Auditoría Fiscal o las Administraciones Locales de Auditoría Fiscal Federal, y las propias Administraciones Centrales de la Administración General de Aduanas, deberán de emitirla en un período que no excederá de los cuatro meses.

De acuerdo a lo que dispone el artículo 153 de la Ley Aduanera, estos meses se empezarán a contar a partir de que se realizó el levantamiento del Acta de Inicio de P.A.M.A..

4.2.5 Emisión del documento con el que se pone fin al Procedimiento

Al Procedimiento que nos ocupa se le pone fin con la emisión de un documento oficial dictado y firmado por la autoridad aduanera competente al que se le llama resolución o liquidación, este documento deberá de contener los elementos que lo hagan válido como son el número de oficio, la firma de la autoridad competente, y la alusión al número de acta con el que se dio inicio al procedimiento.

Este documento será notificado por la propia autoridad aduanera que instruyó el Procedimiento en caso de que fuese absolutorio, pero en caso de que fuese condenatorio corresponderá enviarlo a la Administración Local de Recaudación que corresponda al domicilio fiscal del particular para realizar la notificación de la resolución; autoridad que el propio Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria establece como competente.

Estas son las fases que se repiten en la sustanciación de los Procedimientos Administrativos en Materia Aduanera, sin embargo si bien es cierto no se elaboran de la misma forma en cada una de las dependencias del Servicio de Administración Tributaria (S.A.T.) que existen en todo el país ya que cada una le imprime un sello especial, guardan entre si la misma consistencia que les da los requisitos que establece la Ley Aduanera.

De las fases del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera, estudiadas se desprende que inicia con el levantamiento del escrito de irregularidades detectadas dentro de las facultades de comprobación que las autoridades aduaneras, posteriormente el Acta de Inicio de dicho Procedimiento, siempre que las infracciones detectadas traigan aparejado el embargo precautorio de mercancías, posteriormente y dentro del término de 10 días hábiles contados a partir del día siguiente a que surta efectos la notificación del Acta de P.A.M.A., el particular debe de presentar escrito de pruebas y alegatos ante la misma autoridad emisora del Acta en comento.

La resolución que recaiga al Acta de P.A.M.A., la emitirá la misma autoridad emisora del Acta de Inicio del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera en el término previsto por el tercer párrafo del artículo 153 de la Ley Aduanera.

4.3 Facultades de comprobación que dan origen a un Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera

De conformidad con lo que establece la Ley Aduanera la autoridad tiene varios momentos en que puede darse inicio a un Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera (P.A.M.A.), algunos de ellos están contemplados en la propia redacción de los supuestos de embargo precautorio, no obstante en otras sólo se enuncian de manera genérica aquéllos momentos en que se puede también iniciar el embargo precautorio, los momentos que distinguimos son: El reconocimiento aduanero, el segundo reconocimiento, la verificación de mercancías en transporte y durante la práctica de una visita domiciliaria.⁴⁸

A continuación analizaré cada uno de estos momentos.

4.3.1 Durante la práctica del reconocimiento aduanero

El primer momento donde se puede llevar a cabo el levantamiento de un Acta de Inicio de P.A.M.A., es cuando se realiza la práctica del reconocimiento aduanero, que es llevado a cabo por un empleado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (S.H.C.P.),

⁴⁸ Artículo 150 de la Ley Aduanera, Editorial ISEF, 34ª. Edición, México, 2004.

específicamente por personal de la Administración General de Aduanas del Servicio de Administración Tributaria (S.A.T.), al que la Ley Aduanera denomina verificador.

Una vez que el personal autorizado del Agente o Apoderado Aduanal se ha presentado ante el mecanismo de selección automatizado con las mercancías y la documentación correspondiente, activa el mismo, si el resultado de la citada activación indica reconocimiento aduanero, se imprimirá dicho resultado en el cuerpo del pedimento correspondiente, ya sea de importación, exportación o algún otro, y el personal aduanero procederá a su práctica.

El cual es definido por la propia Ley Aduanera de la siguiente manera:

El reconocimiento aduanero de las mercancías consiste en el examen de las mercancías de importación o exportación, así como de sus muestras, para allegarse de elementos que ayuden a precisar la veracidad de lo declarado, respecto de los siguientes conceptos:

- ❖ Las unidades de medida señaladas en las tarifas de las Ley de los Impuestos Generales de Importación y de 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;
y
- ❖ Los datos que permitan la identificación de las mercancías.

Si durante la práctica de este reconocimiento la autoridad aduanera detecta que con las mercancías se configura alguno de los supuestos que se han estudiado en el capítulo anterior, procederá a dar inicio al P.A.M.A.

Bajo mi experiencia profesional, aunque con la convicción de que no podría generalizarse, los procedimientos que surgen derivados del reconocimiento aduanero son realizados con algunas omisiones o deficiencias; de las que explicare algunas de ellas.

En ocasiones no se citan adecuadamente los preceptos legales que se deban aplicar para fundamentar el embargo precautorio, o se citan de manera incorrecta, esto tiene que ver con las disposiciones elementales que dan origen a la fundamentación del acto, por ejemplo el citar un Acuerdo por el que se sujeta la importación de mercancías al requisito

de permiso previo, expedido por la Secretaría de Salud, a primera vista no parece irregular pero cuando nos enteramos que el Acuerdo a que se refiere el Acta no fue emitido por la citada Secretaría sino por la entonces de Comercio y Fomento Industrial, actualmente Economía, entonces si tenemos una equivocación que puede dar lugar a la nulidad del acto, ya que la fundamentación es inapropiada, lo mismo pasaría cuando se cita un acuerdo de cierta fecha y al revisarlo se encuentra que lo que la autoridad consideró no está contemplado en dicha fecha.

También hemos encontrado que en algunos Procedimientos se expresan de manera poco clara o poco abundante los motivos que tuvo la autoridad aduanera para llevar a cabo el embargo precautorio, y se concluye de facto que los hechos que en su momento apreció la autoridad aduanera son suficientes para decretar el embargo por la presunta comisión de infracciones graves, sin entrar en explicación suficiente o detallada de la manera en que son apreciados los hechos y circunstancias así como la relación que guardan con los preceptos legales, esto da origen a un procedimiento carente de circunstanciación o de motivación, que en muchas ocasiones no permite a la defensa del particular hacer una debida reconstrucción de los hechos que observó la autoridad aduanera, por lo tanto al no tener los elementos suficientes se puede llegar a alegar falta de motivación que es un requisito que establece la fracción III del artículo 38 del Código Fiscal de la Federación (C.F.F.) y que además deviene de la disposición expresada en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por otro lado se acostumbraba que las Acta de Inicio fueran firmadas por los propios verificadores, los cuales de conformidad con lo que establece el Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria (S.A.T.) no pueden considerarse autoridades aduaneras, por lo que se caería ante un acto en el que el principio de incompetencia generaría la nulidad del Acto.

Es importante dejar claro que las Aduanas tienen generalmente un área de Trámites y asuntos legales, que es donde se elaboran las Actas de Inicio, apoyados por los informes emitidos por el personal de reconocimiento aduanero y de segundo reconocimiento.

4.3.2 Durante la práctica del segundo reconocimiento aduanero

Si se ha practicado el reconocimiento aduanero de las mercancías o no se ha practicado porque el resultado del mecanismo de selección automatizado indicó desaduanamiento

libre, el personal autorizado del Agente o Apoderado Aduanal procederá a activar nuevamente dicho mecanismo y dependiendo de este resultado es que se indicará si se lleva a cabo la práctica de un segundo reconocimiento aduanero.⁴⁹

El segundo reconocimiento consiste precisamente en el examen de las mercancías tomando en consideración los mismos elementos que se atendieron para realizar el primer reconocimiento aduanero.

Esta segunda facultad de comprobación se lleva a cabo por personal que labora para una empresa privada que le presta a la S.H.C.P: el servicio de la práctica del segundo reconocimiento, a los cuales, en términos de Ley se les denomina Dictaminadores Aduaneros.

En caso de que los Dictaminadores detecten alguna irregularidad que sea motivo de embargo precautorio realizarán su dictamen y procederán a comunicarlo a la Subadministración de Asuntos y Trámites Legales de la Aduana correspondiente, quien verificará el contenido del dictamen y en caso de proceder la infracción, se dará inicio al Acta de Inicio del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera.

Es bien sabido en el mundo aduanero mexicano que los verificadores aduaneros hacen su trabajo de manera tan escrupulosa revisando todas y cada una de las documentales que se presentan adjuntas a los pedimentos, para cerciorarse de que se está declarando con veracidad en el pedimento. Esto no sólo es en la parte documental sino también en la revisión de la mercancía, ya que cuando tienen duda de la verdadera naturaleza de las mercancías o en su caso del origen de la misma revisan de manera minuciosa a la misma, incluso abriéndola para cerciorarse de la veracidad de la declaración.

Esto genera de entrada la posibilidad de detectar algún dato inexacto en el pedimento o en su caso otro tipo de errores en el llenado de otro documento, pero lo más importante es que se toman el tiempo necesario para revisar a fondo el contenido de cada operación y entregar un dictamen con los mayores elementos que ayuden a precisar una irregularidad y sobre todo una presunta infracción grave, y por lo tanto el hecho de que pueda estar en posibilidad de un embargo precautorio.

Derivado de esta forma de trabajar es que cuando encuentran irregularidades que den origen a un embargo precautorio los dictámenes generalmente van bien sustentados, sin

⁴⁹ Idem.

embargo posteriormente el contenido de los mismos es revisado nuevamente por el personal adscrito a la Aduana, y cuando se realiza el Acta de Inicio con la que se efectúa el embargo precautorio, ésta es elaborada por la autoridad aduanera, es decir por la gente del área de asuntos legales apoyada por los informes del personal de reconocimiento aduanero, los cuales pueden coincidir o no con el contenido de lo que haya determinado el personal de segundo reconocimiento.

Cuando se tiene que formular un Acta de Inicio cuyo sustento primario es el dictamen se vacía prácticamente el contenido del mismo y también se asienta el resultado de la valoración de dicho dictamen por parte del personal del reconocimiento aduanero, esa valoración sirve de base para la elaboración del Acta; lo cual genera sin duda la posibilidad de errores en la interpretación de lo que dictaminó el segundo reconocimiento y los mismos quedan plasmados en el Acta definitiva.

Por lo anterior encontramos muchas Actas de Inicio que aún siendo elaboradas a partir de un dictamen con un buen grado de circunstanciación y fundamentación presentan deficiencias en virtud de su elaboración final por parte de las personas del área legal de las Aduanas.

4.3.3 Durante la verificación de mercancías en transporte

La verificación de mercancías en transporte es una facultad de comprobación de las autoridades aduaneras⁵⁰ que se realiza con el objetivo fundamental de corroborar que las mercancías de procedencia extranjera que transitan por el territorio nacional acrediten su legal estancia o tenencia en territorio nacional, y que con ellas no se han cometido infracciones a la legislación aduanera.

Dicha verificación puede llevarse a cabo por personal de la Administración General de Aduanas, las Aduanas del país, por personal de la Administración General de Auditoría Fiscal Federal y por las Administraciones Locales de Auditoría Fiscal Federal del país.

Generalmente se practica cuando los medios de transporte en que se conducen mercancías de origen o procedencia extranjera circulan por las carreteras o caminos en territorio nacional, los cuales son detenidos por el personal antes citado para llevar a cabo la verificación.

⁵⁰ Idem.

Este tipo de verificaciones se llevan a cabo a través de los denominados operativos, en los cuales interviene personal adscrito a las diversas dependencias competentes para llevar a cabo embargos precautorios, y los coordinadores de los mismos establecen puntos de revisión en zonas determinadas, las cuales son escogidas en función de la afluencia de los medios de transporte en que se conducen mercancías de origen o procedencia extranjera; en ocasiones se colocan en puntos fijos como lo son casetas de cobro en autopistas federales, puntos de entrada a ejes viales importantes o bien a centros de abasto o consumo.

El personal que participa en estos operativos va vestido con ropa o uniformes que indican que pertenecen al S.A.T., o en su caso se transportan en vehículos que portan logotipos o distintivos de la autoridad fiscalizadora.

Para este tipo de operativos los funcionarios sólo están posibilitados a actuar dentro de su zona de competencia, o lo que en términos legales se denomina circunscripción territorial de la dependencia que realice el operativo, esta circunscripción territorial debe de especificarse dentro de la Constancia de Identificación; es muy importante que se observe este principio de seguridad jurídica para el gobernado ya que de no ser así, el personal de una dependencia podría estar realizando actos de molestia fuera de su zona de adscripción, lo cual sería a todas un acto ilegal, o bien se prestaría a extorsionar a personas por el simple hecho de portar una Constancia que lo faculte para realizar actos de molestia sin estar sujetos a una zona geográfica determinada.

El personal aduanero que participa en los operativos va acompañado generalmente por personal de la comúnmente conocida como Policía Fiscal Federal, aunque su nombre actual es Unidad de Inspección Fiscal y Aduanera, quienes tienen como función apoyar a las autoridades aduaneras en las actividades de fiscalización, resguardando su seguridad y el de los medios de trabajo como son el equipo de cómputo y los vehículos en que se conducen, para lo cual cuentan con armas de fuego; a la vez apoyan las tareas de verificación de mercancías en transporte con sus conocimientos sobre documentación aduanera.

La verificación de mercancías en transporte inicia cuando un funcionario aduanero solicita al conductor de un vehículo que detenga su marcha a fin de revisar la situación fiscal de la mercancía que transporta, para ello exhibe su constancia de identificación y la orden de verificación de mercancías en transporte y le solicita al conductor que le indique si

transporta mercancías de origen o procedencia extranjera y en su caso le proporcione la documentación que acredite la legal estancia, tenencia o importación de la misma.

En caso de que durante la práctica de la verificación de mercancías en transporte se llegue a detectar alguna irregularidad que encuadre dentro de los supuestos de embargo precautorio por estar en presunción de la comisión de infracciones graves a la Ley Aduanera, se solicita al operador que conduzca el medio de transporte y mercancías a un recinto fiscal que es donde se lleva a cabo la verificación respectiva, es decir se llevan a las instalaciones de una Aduana o bien de algún lugar acondicionado para realizar este tipo de funciones y que haya sido autorizado como recinto fiscal en términos de lo que dispone el artículo 14 de la Ley Aduanera, o bien a las instalaciones del personal del Servicio de Administración Tributaria.

Una vez estando dentro del recinto fiscal se procederá a hacer un inventario físico de las mercancías y la autoridad aduanera se cerciorará de que la documentación presentada, sobre todo el pedimento respectivo, cumpla con los requisitos legales y esté debidamente registrado en la bases de datos de la Administración General de Aduanas.

En caso de que el pedimento no apareciera registrado en las bases de datos se procederá a embargar precautoriamente la mercancía argumentando que no existe documentación aduanera alguna que ampare la legal tenencia, estancia o importación de las mercancías.

Tratándose de irregularidades que no tuvieran que ver con el pedimento pero que implique el incumplimiento de regulaciones o restricciones no arancelarias, la que tenga que ver con el pago de cuotas compensatorias, o bien la detección de documentación de certificación de origen que no esté debidamente presentada o el caso de omisión en el pago de cuotas compensatorias encuadrará en algunos de los supuestos de embargo precautorio y se procederá al levantamiento del Acta de Inicio de P.A.M.A. correspondiente.

Una vez que la autoridad aduanera ha determinado procedente el embargo precautorio generalmente notifica de manera verbal al conductor del mismo dicha situación, y procede a la elaboración del Acta de Inicio del Procedimiento para una vez terminada realizar su notificación personal.

4.3.4 Durante la práctica de visitas domiciliarias

El Código Fiscal de la Federación (C.F.F.) establece que las autoridades fiscales a fin de comprobar que los contribuyentes, o bien sus responsables solidarios o terceros con ellos relacionados, han cumplido con las disposiciones fiscales, y en su caso, determinar las contribuciones omitidas o los créditos fiscales, así como para comprobar la comisión de delitos fiscales y para proporcionar información a otras autoridades fiscales, estarán facultados para entre otros actos, practicar visitas a los contribuyentes, los responsables solidarios o terceros con ellos relacionados, y revisar su contabilidad, bienes y mercancías.⁵¹

Asimismo establece que podrán practicar visitas domiciliarias a los contribuyentes, a fin de verificar el cumplimiento de las obligaciones fiscales para solicitar la exhibición de los comprobantes que amparen la legal propiedad, posesión o importación de las mercancías.

Para efecto de realizar esta facultad de comprobación la autoridad que la practique deberá de llevar consigo una orden de visita por escrito, que señale la autoridad que la emite, la fundamentación y motivación el propósito que persigue, debe ostentar la firma del funcionario competente que la suscribe, así como el nombre o los nombres de las personas a las que se dirige, en caso de que se ignoren tales datos se deberán de colocar datos suficientes que permitan la identificación de la persona o personas que deban de atenderla.

Como algo importante que debe de señalarse, son el lugar o los lugares donde debe de efectuarse la visita, los nombres de la o las personas que puedan actuar ante el visitado, las cuales podrán ser sustituidas, aumentadas o reducidas en su número previa notificación que para tal efecto se realice ante el interesado.

En caso de que las autoridades fiscales al momento de intentar practicar la visita no encontraran al visitado, o en su caso a su representante legal, deberán de dejar un citatorio donde señalen el día y la hora en que realizarán tal visita; en caso de que al volver en la hora y días señalados el interesado o su representante legal no estuvieren, la visita domiciliaria se practicará con la persona que se encuentre en el domicilio fiscal en esos momentos.

⁵¹ Artículo 42 del Código Fiscal de la Federación, Editorial Sista, México, 2004.

En caso de que el interesado presentara cambio de domicilio fiscal después de que la autoridad dejó el citatorio a que se refiere el párrafo anterior, la visita domiciliaria podrá ser efectuada en el nuevo domicilio o en el que tenía anterior a la fecha del cambio de domicilio, sin que para tal efecto se requiera de una nueva orden de visita o una ampliación de la misma. Para este efecto los visitadores podrán hacer una relación de los sistemas, registros, libros y demás documentación que integran la contabilidad del contribuyente.

En caso de que a juicio de los visitadores exista un peligro inminente de que el visitado se ausente o pueda realizar maniobras para impedir el inicio o desarrollo de la visita domiciliaria, los visitadores podrán realizar el aseguramiento de la contabilidad.

En el supuesto de que la autoridad que practique la visita domiciliaria al llegar al lugar o lugares donde la deban practicar, descubran bienes o mercancías cuya importación, tenencia, producción, explotación, captura o transporte deba de ser manifestada a las autoridades fiscales, sin que se hubiera cumplido con la obligación respectiva, los visitadores procederán al aseguramiento de dichas mercancías o bienes.

Los visitados o sus representantes legales, o la persona con quien se entienda la visita en el domicilio fiscal, están obligados a permitir a los visitadores designados por las autoridades fiscales el acceso al lugar o lugares objeto de la misma, así como a mantener a su disposición la contabilidad y demás papeles que acrediten el cumplimiento de las disposiciones fiscales de los que los visitadores podrán sacar copias, para que previo cotejo con sus originales se certifiquen por éstos y sean anexados a las actas finales o parciales que levanten con motivo de la visita.

También deberán de permitir que se realice la verificación de bienes y mercancías, así como de los documentos, discos, cintas o cualquier otro medio procesable de almacenamiento de datos que tenga el contribuyente en los lugares visitados.

De toda la visita domiciliaria en el domicilio fiscal se levantará un acta en la que se harán constar en forma circunstanciada los hechos y omisiones que se hubieren conocido por los visitadores.

Los hechos u omisiones que se hubieren conocido por los visitadores en dichas actas hacen prueba de la existencia de tales hechos o de las omisiones encontradas, para efectos de cualquiera de las contribuciones.

La Ley Aduanera establece que si durante la práctica de una visita domiciliaria se encuentra mercancía extranjera cuya legal estancia en el país no se acredite, los visitadores procederán a efectuar el embargo precautorio siempre que se dé algunos de los supuestos que se han comentado en los puntos anteriores, para lo cual levantarán el Acta de Inicio del P.A.M.A., la misma que deberá de cumplir con todos y cada uno de los elementos comentados en este trabajo.

El acta de embargo precautorio en estos casos hará las veces de acta final en la parte de la visita que se relaciona con los impuestos al comercio exterior y las cuotas compensatorias de las mercancías que sean embargadas.

Para las visitas domiciliarias en materia de comercio exterior se sigue prácticamente el mismo procedimiento que para la revisión del cumplimiento de los llamados impuestos internos, con la diferencia básica de que en comercio exterior la documentación principal que se revisa son los pedimentos, conjuntamente con la documentación que para tal efecto precisa el artículo 36 de la Ley Aduanera se acompañe tal pedimento, es decir: La factura comercial, los documentos que acrediten el transporte de las mercancías, las documentales que acrediten el cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias, así como los documentos que identifiquen debidamente las mercancías materia de revisión.

El embargo precautorio de las mercancías en una visita domiciliaria se realiza cuando se les encuentran físicamente, es decir, si una autoridad llegara a efectuar una visita y no encontrara mercancías que estuvieren relacionadas con la documentación aduanera a revisar, ya sea porque ya se hayan vendido o utilizado para la producción respectiva no procederá la sustanciación de este procedimiento y consecuentemente no procederá la realización de un embargo precautorio, y en su caso se elaborará un procedimiento conforme lo establece el artículo 152 de la Ley Aduanera, es decir procederá la sustanciación del llamado P.A.C.O., o sea el Procedimiento Administrativo de Contribuciones Omitidas.

Al igual que en la verificación de mercancías en transporte, una parte medular para que se lleve a cabo la tramitación del P.A.M.A. es el levantamiento del inventario de mercancías de procedencia u origen extranjero que se encuentren físicamente en las instalaciones de la misma, dentro de las cuales quedarán consideradas las que sean propiedad de la empresa, o las que hayan sido obtenidas por otros medios como puede ser la consignación, el comodato e incluso el préstamo.

Para los casos de préstamos, comodato o consignación la empresa está obligada a demostrar la legal estancia, tenencia o importación de las mercancías, ya que para las autoridades aduaneras esas mercancías están bajo la responsabilidad de la poseedora o tenedora, de conformidad con lo dispuesto por la Ley Aduanera, le toca cumplir con las obligaciones correspondientes.⁵²

Una de estas obligaciones es la que dicta el artículo 146 del citado ordenamiento rector que indica que la tenencia de mercancía de procedencia extranjera deberá de ampararse en todo momento, con la documentación consistente en: Documentación aduanera, factura expedida por empresario registrado en el R.F.C. o incluso la nota de venta expedida por la S.H.C.P. o bien por otra institución autorizada por ésta.

Si bien es cierto para los supuestos de comodato, consignación o préstamo la empresa no podrá contar con alguno de los documentos señalados, el tenedor podrá acreditar la tenencia de dicha mercancía con los contratos correspondientes, por lo que es muy importante que ante una revisión de este tipo se cuente con los citados instrumentos contractuales.

Las facultades de comprobación de la autoridad aduanera en estudio son los momentos en que la autoridad revisora puede llevar a cabo la revisión de los documentos que amparen la legal estancia de las mercancías de origen extranjero en nuestro país, y derivado de dichas facultades de comprobación se puede o no iniciar el Acta del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera.

4.4 Notificación del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera

La notificación se da a partir de que el interesado recibe de manos de la autoridad una copia legible y completa del Acta de Inicio correspondiente, siendo importante resaltar que las reformas a la Ley Aduanera publicadas el 31 de diciembre de 2000, marcan la obligación de que dicha Acta deberá de entregarse al particular en el mismo acto en que se levante, lo cual genera cierta seguridad jurídica, ya que cuando no estaba establecido en Ley dicha orden en muchas ocasiones se entregaba la copia del Acta hasta dos o tres semanas, e incluso meses posteriores, al día en que se había efectuado el levantamiento o elaboración de la misma, sin embargo si bien es cierto esto sigue ocurriendo en la

⁵² Artículo 1° de la Ley Aduanera, 34ª. Edición, Editorial ISEF, México, 2004.

práctica todavía, es un elemento más que podemos esgrimir para atacar vicios de procedimiento en una posible defensa.⁵³

La Ley Aduanera no establece qué día será considerado como el de la notificación, sin embargo el Código Fiscal de la Federación en su artículo 135 establece que, cuando las autoridades las lleven a cabo deberán de proporcionar al interesado copia del acto administrativo que se notifique.

Ahora bien, es de anotarse que de conformidad con lo que dispone el Código Fiscal de la Federación vigente, establece que las notificaciones de los actos administrativos que puedan ser recurridos se podrán efectuar personalmente o por correo certificado con acuse de recibo, como es el caso del Acta de Inicio que nos compete, sin embargo también establece que las notificaciones podrán efectuarse por estrados cuando la persona a quien deba notificarse desaparezca después de haberse iniciado las facultades de comprobación.⁵⁴

Los supuestos de notificación conforme a la fracción I del artículo 134 del C.F.F. se da en la mayoría de los P.A.M.A's, ya sea en el supuesto de embargo de mercancías a pasajeros en la vía internacional o de actuaciones que se celebren en el recinto fiscal con los representantes de los Agentes o Apoderados Aduanales, toda vez que en esos casos se solicita al poseedor o tenedor de la mercancía que se identifique debidamente y se le retiene la identificación oficial hasta el momento en que se le entrega el tanto de la actuación, o en su caso al personal del Agente Aduanal se le retiene el gafete de identificación expedido por la propia autoridad hasta en tanto se dé por notificado.

Los supuestos de notificación por estrados se dan cuando el embargo precautorio es en relación a vehículos que son introducidos ilegalmente al país, cuyos poseedores o tenedores los dejan abandonados y las Actas son elaboradas sin los datos de la persona que lo conducta porque éste alegue que no porta documentación oficial ni datos que lo permitan ubicar.

Ahora bien, es importante señalar que de conformidad con el artículo 135 del Código Fiscal de la Federación las notificaciones surtirán sus efectos legales al día hábil siguiente a la notificación del acto administrativo, y de conformidad con lo que dispone el artículo 153 de la Ley Aduanera es importante recordar que el término de los diez días

⁵³ Artículo 150 de la Ley Aduanera, Editorial ISEF, 34ª. Edición, México, 2004.

⁵⁴ Artículo 134, Fracciones I y III de la Ley Aduanera, 34ª. Edición, Editorial ISEF, México, 2004.

hábiles se empezará a contar a partir del día siguiente a aquél en que surta efectos la notificación del Acta de Inicio del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera.

4.5 Ofrecimiento de pruebas y alegatos en contestación al Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera

En primer lugar es importante recordar que los diez días que señala la Ley Aduanera para el ofrecimiento de alegatos y pruebas deben ser considerados días hábiles, y los mismos empiezan a contabilizarse a partir del día siguiente a aquél en que surta efectos la notificación del Acta de Inicio.

Por lo tanto, si el Acta de Inicio se notifica un jueves y el viernes y lunes siguientes son considerados hábiles, el día viernes será considerado como el día en que surta efectos la notificación, por lo que el lunes será el primer día de los diez que se tienen como plazo para el ofrecimiento de pruebas y alegatos.

Es importante que se contabilice correctamente el plazo legal, ya que en términos de lo que han dispuesto las diferentes Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, dicho plazo es fatal, es decir no se procederá a reponer o prorrogar el mismo toda vez que ya se ha agotado el plazo para ejercer el derecho de audiencia.

El escrito de ofrecimiento de pruebas y alegatos tendientes a desvirtuar el Acta de Inicio del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera, se deberá de presentar ante la autoridad emisora del P.A.M.A..

4.5.1 Requisitos del escrito con el que se ofrecen los alegatos y pruebas

De conformidad con lo que establece el artículo 153 de la Ley Aduanera los alegatos y pruebas se deben de ofrecer por escrito ante la oficina de la autoridad aduanera que haya levantado el Acta de Inicio, el escrito deberá de cumplir con los requisitos que establece para las promociones el Código Fiscal de la Federación, los cuales consisten en:⁵⁵

⁵⁵ Artículo 18 del Código Fiscal de la Federación. Editorial SISTA, México, 2004.

- ❖ Deberá de estar firmada por el interesado; resulta inverosímil encontrarse con una serie interminable de alegatos y pruebas ofrecidas pero que al final no tienen validez legal en virtud de no estar firmadas por persona facultada para presentar la promoción, por lo que aunque parezca obvio es necesario recomendar firmar en forma autógrafa los escritos de pruebas y alegatos, en caso de que el promovido no sepa firmar deberá de colocar su huella digital;
- ❖ Deben de ser suscritos por el representante legal de la persona moral o en su caso por el afectado directamente en caso de ser una persona física, si se tratare de una persona moral deberá promoverse por el representante o apoderado legal que pueda acreditar tal situación con copia de escritura pública pasada ante la fe de algún Notario o Fedatario Público, es recomendable anexar una copia certificada u original para que las autoridades puedan constatar el carácter del promovido y acompañar una copia fotostática simple para que en ella las autoridades realicen el cotejo;

En caso de ser una persona física quien promueva deberá de acompañar copia de la identificación oficial o en su caso se le puede otorgar carta poder firmada ante dos testigos cuyas firmas, tanto las del otorgante como las de los testigos puedan ser ratificadas ante la autoridad fiscal.

- ❖ De conformidad con lo dispuesto por el citado artículo 18 del Código Fiscal Tributario las promociones deben presentarse en las formas oficiales aprobadas por la S.H.C.P., en el caso de los P.A.M.A.'s no existen formas oficiales aprobadas por lo que en consecuencia se presenta en formato libre, con la única condición de que se cumplan con los requisitos que se mencionan en el presente apartado;

Estas promociones deben de presentarse de preferencia en tres tantos, aunque en algunas oficinas es suficiente con dos tantos, de los cuales uno de ellos será el que se quede en poder de la autoridad y el restante consta como acuse de recibo, en donde requieran de tres tantos se quedan con dos para la autoridad aduanera y uno para acuse de recibo.

Se sugiere que los tantos a presentar se conformen con tantos impresos en originales y no sean copias fotostáticas ya que en ocasiones la calidad de las copias fotostáticas no refleja fielmente el contenido de los escritos.

- ❖ El escrito que se presente debe contener el nombre, la denominación o razón social de quien promueve y el domicilio fiscal, estos datos deben de expresarse tal y como aparece en el Registro Federal de Contribuyentes (R.F.C.), también debe colocarse la clave de Registro, el anterior es para efecto de fijar la competencia de la autoridad que va a conocer del Procedimiento;
- ❖ Es importante señalar el nombre completo de la autoridad a la que se dirige, el mismo debe ser conforme lo establece el Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, y también debe señalarse el propósito de la promoción, en el caso que nos ocupa podrá colocarse como asunto el ofrecimiento de alegatos y pruebas en relación con el Acta de Inicio del P.A.M.A.; y
- ❖ En caso de que quiera señalarse un domicilio diferente al fiscal para oír y recibir notificaciones, la promoción deberá indicarlo claramente y también puede señalarse el nombre de la persona o personas que se autorice para recibirlas.

En caso de que alguno de los datos anteriores no se cumpla las autoridades fiscales tienen la obligación de requerir al contribuyente a fin de que en un plazo no mayor de diez días hábiles se dé cumplimiento con el requisito omitido, pero en caso de no subsanarse la omisión en el plazo señalado la promoción se tendrá por no presentada, por lo que es muy importante tener en cuenta el no omitir ninguno de los datos que se señalaron.

4.5.2. Formulación de alegatos

Cada P.A.M.A. es único, ya que nace de circunstancias especiales, el análisis del contenido del Acta de Inicio es fundamental para conocer con precisión cuáles fueron las causas o motivos que consideró la autoridad aduanera para llevar a cabo el embargo precautorio de las mercancías.

Por lo anterior es muy importante que cuando se tenga que realizar una defensa se lleve a cabo una adecuada formulación de alegatos⁵⁶ y éstos nacen del estudio minucioso del contenido del Acta de Inicio de donde se debe de evaluar el contenido de al menos los siguientes elementos:

⁵⁶ Artículo 153 de la Ley Aduanera, Editorial ISEF, 34ª. Edición, México, 2004.

- ❖ Fundar la competencia de la autoridad que lleva a cabo el embargo precautorio: Es importante ver si la autoridad era competente para embargar las mercancías, se deben de revisar cuáles fueron los fundamentos legales que se consideraron para llevar a cabo tal actuación, se debe revisar si la autoridad actuó dentro de la zona geográfica que le corresponde conforme a su circunscripción territorial y en general si citaron los artículos de las disposiciones legales que le posibilitan llevar a cabo tal actuación;
- ❖ Ubicar la debida identificación de la persona que llevó a cabo el embargo: Es importante ubicar quién fue la persona que por parte de la autoridad efectuó el acto de molestia, si se identificó debidamente y con que documento lo hizo, si es que el mismo fue expedido por alguna persona debidamente facultada y si su cargo lo vuelve una autoridad competente para ordenar la realización del acto de molestia;
- ❖ Ubicar tanto el lugar, como la fecha en el que se llevaron a cabo los actos relacionados con el embargo precautorio;
- ❖ Identificar que documentación se presentó para efectos de acreditar la legal tenencia, estancia o importación de las mercancías y en su caso si la autoridad la citó dentro del Acta y la evaluación que hizo de ella;
- ❖ Medular importancia reviste la detección de los motivos que tuvo la autoridad aduanera para llevar a cabo el embargo precautorio, sobre todo si éstos realmente constituyen supuestos que contempla el artículo 151 de la Ley Aduanera como causales de embargo, los cuales deben ser debidamente identificados para a partir de ellos realizar la formulación de alegatos;
- ❖ Señalar sobre qué mercancía se decretó el embargo precautorio ya que muchas veces se listan todas las mercancías encontradas en el inventario físico pero no se precisa adecuadamente la mercancía sobre la cual se efectúa el Procedimiento, o en su caso si también el medio de transporte se ve afectado o incluso el resto del embarque en el que se detectaron las mercancías afectadas;
- ❖ Identificar debidamente qué infracciones a la Ley Aduanera se presumieron cometidas, y si en todo caso los supuestos de embargo precautorio del artículo 151 de la citada Ley están estrechamente relacionados con los supuestos de infracción;

- ❖ La autoridad conforme aparece en el Reglamento Interior del S.A.T. que será la competente para resolver el Procedimiento, así como el domicilio en el que se encuentra para efectos de presentar el escrito de pruebas y alegatos; y
- ❖ Por último la fecha en que se decretó el embargo precautorio y la fecha de notificación del Acta de Inicio para determinar la fecha en que surte efectos la notificación y el conteo de los diez días hábiles para la presentación del escrito.

Sólo la práctica de revisión de expedientes, el estudio de las diversas tesis jurisprudenciales aplicables y el seguimiento puntual con las diversas autoridades permiten a una persona la defensa de este tipo de procedimientos.

Es importante hacer un estudio del Acta de Inicio del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera que se contestará, ya que regularmente en la mayoría de las Actas de Inicio las autoridades emisoras de las mismas, no son fundamentadas y motivadas de forma adecuada.

4.5.3 Pruebas a ofrecerse o presentarse

Las pruebas que generalmente se ofrecen en este tipo de Procedimientos son de tipo documental, en las cuales se hacen constar los hechos que refuerzan los alegatos que se han vertido en el escrito.

Las documentales pueden ser desde los pedimentos que amparan la legal tenencia o estancia de la mercancías, los documentos de transporte que indican datos importantes en relación a la mercancía que se embargó precautoriamente, o en su caso los documentos que acreditan el cumplimiento de regulaciones y restricciones no arancelarias o bien documentos que identifican a las mercancías en términos de número de serie, parte, marca o modelo.

Cualquier otro documento que pruebe alguna circunstancia en relación al asunto, ya sea en lo referente a la forma o bien relacionado con el fondo del asunto se puede presentar para que las autoridades aduaneras lo evalúen conjuntamente con los alegatos, ejemplo de ello pueden ser los Manuales de Instalación de las mercancías, dictámenes de laboratorios privados, pruebas o análisis de las mercancías que consten por escrito o en alguna forma que se relacionen con la mercancía embargada.

Si bien es cierto el artículo 153 de la Ley Aduanera parece restringir la utilización de pruebas a las de tipo documental solamente, todo aquello que pueda servir para probar alguna circunstancia relacionada con el fondo del asunto del procedimiento pueden presentarse y solicitar se evalúe de manera integral con, las demás, por ejemplo muestras de mercancías que sean similares a las embargadas, partes de mercancías que ilustren e indiquen los procesos de fabricación de las mismas, e incluso a piezas de mercancías embargadas que muestren leyendas o datos que ayuden a la autoridad a esclarecer el fondo del procedimiento.

4.5.3.1 Forma de presentar las pruebas documentales

Las pruebas documentales podrán presentarse en original o fotocopia siempre que el original obre en poder del recurrente, en caso de que la autoridad tuviera duda sobre la autenticidad del original o por presumir que no existe, o que los documentos son falsos o que han sido alterados para su presentación, estará en posibilidad de solicitar los originales al recurrente para su cotejo o incluso solicitar copias certificadas ante Notario Público.⁵⁷

En caso de que el recurrente no tuviera consigo pruebas documentales que le sirvan para su defensa, por no haber podido obtenerlas a pesar de ser documentos que se encuentren a su disposición, deberán de señalar el archivo o lugar en que se encuentren para que la autoridad que tenga que resolver el Procedimiento pueda solicitarlas cuando sea legalmente posible.

Para estar en posibilidades de utilizar esta opción es necesario que el promovente señale con precisión el lugar y los documentos a obtener; se entiende que el recurrente tiene a disposición los documentos cuando legalmente pueda obtener una copia autorizada de los originales o de las constancias de éstos.

En el caso de presentar como pruebas documentales Certificados de Origen, para el efecto de comprobar que la mercancía no se encuentra sujeta al pago de cuotas compensatorias, se deben de presentar en original cuando el propio Tratado de que se trate contemple esta obligación, como ejemplo de presentación de un Certificado de Origen en original es el que viene al amparo del Tratado de Libre Comercio con la Comunidad Económica Europea, en cambio el Tratado de Libre Comercio con América

⁵⁷ Artículo 123 del Código Fiscal de la Federación, Editorial SISTA, México, 2004.

del Norte señala que el Certificado de Origen al amparo de dicho tratado puede ser presentado en copia.

4.6 Plazo que tiene la autoridad aduanera para emitir la resolución derivada del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera

El interesado deberá ofrecer por escrito, las pruebas y alegatos que a su derecho convenga, ante la autoridad aduanera que hubiera levantado el acta a que se refiere el artículo 150 de la Ley en estudio, dentro de los diez días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación de dicha acta. El ofrecimiento, desahogo y valoración de las pruebas se hará de conformidad con lo dispuesto por el Código Fiscal de la Federación.⁵⁸

Cuando el interesado presente pruebas documentales que acrediten la legal estancia o tenencia de las mercancías en el país; desvirtúen los supuestos por los cuales fueron objeto de embargo precautorio o acrediten que el valor declarado fue determinado de conformidad con el Título III, Capítulo III, Sección Primera de la Ley Aduanera en los casos a que se refiere el artículo 151, fracción VII de la citada Ley, la autoridad que levantó el acta a que se refiere el artículo 150 de la Ley Aduanera, dictará de inmediato la resolución, sin que en estos casos se impongan sanciones ni se esté obligado al pago de gastos de ejecución; en caso de existir mercancías embargadas se ordenará su devolución.

En caso de que el interesado no presente las pruebas o éstas no desvirtúen los supuestos por los cuales se embargó precautoriamente la mercancía, las autoridades aduaneras deberán de dictar resolución definitiva, en un plazo que no excederá de cuatro meses, contados a partir del día siguiente a aquél en que surtió efectos la notificación del inicio del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera (P.A.M.A.). De no emitirse la resolución definitiva en el término de referencia, quedarán sin efectos las actuaciones de la autoridad que dieron inicio al Procedimiento.

En los casos en que el interesado no desvirtúe mediante pruebas documentales los hechos y circunstancias que motivaron el inicio del procedimiento, así como cuando ofrezca pruebas distintas, las autoridades aduaneras dictarán resolución determinando, en su caso, las contribuciones y las cuotas compensatorias omitidas, e imponiendo las

⁵⁸ Artículo 130 del Código Fiscal de la Federación, Editorial SISTA, México, 2004.

sanciones que procedan, en un plazo que no excederá de cuatro meses a partir de la fecha en que se levanto el acta a que se refiere el artículo 150 la Ley en comento.

Tratándose de mercancías excedentes o no declaradas embargadas a maquiladoras y empresas con programas de exportación autorizados por la Secretaria de Economía, cuando dentro de los diez días siguientes a la notificación del acta, el interesado presente escrito en el que manifieste su consentimiento con el contenido del acta, la autoridad aduanera que hubiera iniciado el Procedimiento podrá emitir una resolución provisional en la que determine las contribuciones y cuotas compensatorias omitidas y las sanciones que procedan. Cuando el interesado en un plazo de cinco días a partir de que surta efectos la notificación de la resolución provisional acredite el pago de las contribuciones, accesorios y multas correspondientes y, en su caso, el cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias, la autoridad aduanera ordenará la devolución de las mercancías.

En conclusión, la Ley Aduanera establece que la autoridad aduanera tendrá cierto tiempo en el que deba de resolverse el procedimiento, asimismo se establecen determinados tiempos en los que la Ley concede el derecho de réplica o garantía de audiencia.

El tiempo que la Ley Aduanera establece para emitir la resolución al P.A.M.A., contado a partir del día siguiente al que surte efectos la notificación del Acta de Inicio es de cuatro meses, sin embargo aunque algunas autoridades rebasan con mucho este tiempo es preciso comentar que diversas Salas del actual Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa han recomendado a la autoridad que se ajuste a este tiempo para resolverlos e incluso existen grandes esfuerzos por parte de la autoridad administrativa que revisa que las autoridades aduaneras cumplan con las disposiciones legales, para que se emita la resolución en el plazo señalado.

Es importante resaltar que a partir de la publicación de las reformas a la Ley Aduanera el 1° de enero del 2002, se establece que en caso de que la autoridad aduanera no emita la resolución definitiva al procedimiento en el plazo legal de 4 meses, las actuaciones llevadas a cabo por la autoridad que dieron inicio al procedimiento quedarán sin efecto.

Lo anterior, a primera vista parece benéfico para el particular ya que se desprende que si la autoridad no emite resolución definitiva en el plazo señalado queda sin efectos todo lo actuado, y en consecuencia se tendría por concluido el Procedimiento, debiendo liberarse las mercancías sujetas a embargo precautorio, sin que para tal efecto necesariamente

tenga que emitir una resolución donde concluya sobre el fondo del asunto, es decir, se pronuncie sobre la legal tenencia, estancia o importación de las mercancías en territorio nacional; sin embargo lo que no resulta claro en la redacción de Ley es si sobre esa mercancía se puede volver a iniciar un nuevo Procedimiento, o bien si por el solo hecho de haberse iniciado un procedimiento al agotarse el término para la emisión de la resolución pueda considerarse una resolución a favor del particular.

Es importante apuntar también que la Ley Aduanera establece claramente en el segundo párrafo de su artículo 153 que una vez iniciado el P.A.M.A., y si el interesado presenta las pruebas documentales que acrediten la legal estancia o tenencia de las mercancías en el país; y si mediante dichas pruebas se desvirtúan los supuestos por los cuales la autoridad aduanera procedió al embargo precautorio de las mercancías, la misma autoridad está obligada a emitir de inmediato la resolución absolutoria, y además a ordenar la devolución de la mercancía embargada, sin que para estos casos se impongan sanciones ni el particular esté obligado al pago de gastos de ejecución, ni de almacenajes derivados de dicho embargo precautorio de mercancías.

4.7 Resolución que emite la autoridad en un Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera

Como consecuencia de la valoración de las pruebas en donde no se acredita la legal estancia de las mercancías en el país o no se desvirtúan los supuestos por los que se embargo la mercancía. La autoridad aduanera dictara la resolución que proceda, determinando contribuciones omitidas e imponiendo sanciones.

En este último caso se mandara el expediente a la Auditoria Fiscal correspondiente para que en un plazo que no exceda de cuatro meses a partir de la fecha en que se levanto el acta de P.A.M.A. emita su resolución la cual tendrá el carácter de definitiva.

La resolución administrativa; es la forma por medio de la cual la autoridad aduanera, da a conocer las decisiones respecto de los actos u omisiones cometidos por el contribuyente, con lo que se define y da certeza a una situación legal o administrativa.

La resolución administrativa debe reunir los siguientes requisitos:⁵⁹

⁵⁹ Artículo 38 del Código Fiscal de la Federación, Editorial SISTA, México, 2004.

- ❖ Constar por escrito;
- ❖ Señalar la autoridad que la emite;
- ❖ Indicar el nombre de la persona a quien se dirige, en caso de que se ignore éste, se deben señalar los datos suficientes que permitan su identificación; y
- ❖ Señalar la causa legal de la responsabilidad solidaria.

Si la resolución derivada del P.A.M.A. es favorable al interesado esta se regresara junto con el expediente a la Aduana que levanto el acta, para que se libere la mercancía y no se levantarán infracciones ni sanciones.

Por el contrario, si la anterior es desfavorable al interesado éste tendrá 45 días a partir del día siguiente a aquel en que surta efectos la notificación de la resolución para que interponga los medios de defensa correspondientes, es decir, Recurso Administrativo de Revocación o Juicio de Nulidad.

4.8 Propuesta de reforma

La reforma que propongo en el presente trabajo, es al tercer párrafo del artículo 153 de la Ley Aduanera, ordenamiento que actualmente señala lo siguiente:

"En los casos en que el interesado no desvirtúe mediante pruebas documentales los hechos y circunstancias que motivaron el inicio del procedimiento, así como cuando ofrezca pruebas distintas, las autoridades aduaneras dictarán resolución determinando, en su caso, las contribuciones y cuotas compensatorias omitidas e imponiendo las sanciones que procedan, en un plazo que no excederá de cuatro meses a partir de la fecha en que se levantó el acta a que se refiere el artículo 150 de esta Ley."

Mi propuesta está encaminada a disminuir el plazo con que cuenta la autoridad para resolver el Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera, y establecer un plazo que no exceda de un mes a partir de la fecha en que se levantó la citada Acta de Inicio.

Lo anterior en virtud de que las autoridades emisoras de las resoluciones derivadas de un Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera, regularmente aunque se aporten las

pruebas para desvirtuar un Acta de Inicio, emiten una resolución condenatoria al particular, aun tratándose de sanciones simples, como lo son, un dato inexacto o una presentación extemporánea de documentos; en consecuencia el particular está obligado a pagar al recinto fiscalizado los almacenajes de la mercancía embargada precautoriamente, esto es así, ya que el artículo 15, fracción IV, segundo párrafo de la Ley Aduanera señala que, cuando las mercancías no sean retiradas por causas imputables a las autoridades aduaneras, el servicio no se cobrará al particular afectado, este supuesto únicamente se presenta en la resolución emitida donde no se finca ningún tipo de sanción al particular, cuestión que en la práctica casi nunca sucede.

Es por lo anterior y para no dañar más de lo que se le afecta en un Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera al importador y al Agente Aduanal, es que propongo la disminución del término citado.

Los almacenajes que se pagan a los recintos fiscalizados son en cantidades considerables, ya que encontrarse la mercancía depositada en ellos durante cuatro meses, y por los volúmenes que se importan el gasto de almacén es alto, de lo anterior se desprende que al tenerse el plazo de un mes para resolver por parte de la autoridad aduanera, los costos por almacenamiento de mercancías se reducirían considerablemente.

Es preciso mencionar que muchas de las Administraciones competentes para emitir resolución no dictan la misma en los cuatro meses, y se toman hasta poco antes de cinco años para emitirla, lo anterior respaldado en lo que dispone el Código Fiscal de la Federación en su artículo 67 que indica, que las facultades de las autoridades fiscales para determinar contribuciones omitidas y sus accesorios, así como para imponer sanciones por infracciones a dichas disposiciones, se extinguen en el plazo de cinco años.

Por reforma a la Ley el 1º de enero de 2001, para los procedimientos que se inician a partir del año 2003 las autoridades aduaneras deberán de emitir la resolución en los cuatro meses, ya que de lo contrario las actuaciones de la autoridad quedarán sin efecto.

Las autoridades aduaneras señalan que no pueden resolver en menos tiempo por la carga de trabajo que tienen e incluso se ha llegado a comentar que ellos propondrían ampliar el término de cuatro a seis meses para resolver un Procedimiento Administrativo

en Materia Aduanera, siendo que esto afectaría más a los particulares, generando mayor pago en almacenajes.

Como se señaló anteriormente las propias Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa han recomendado a la Autoridad Aduanera que se ajuste al tiempo de la resolución que se emita al P.A.M.A., por lo que considero de suma importancia que dicha autoridad se apegue a lo dispuesto por la Ley en estudio y aun más que se produzca un cambio en la legislación para que sea actual y cubra las necesidades de los sujetos que se encuentran directamente inmersos en su cumplimiento, como lo son los Agentes o Apoderados Aduanales, como ya se comento en su actuación a favor de los importadores y exportadores.

Así también muchos importadores de mercancías ya las tienen vendidas, debido a la celebración de diversos contratos y en diferentes lugares, siendo entonces el embargo de precautorio de mercancías, siendo un problema para ellos ya que no se entregan en los tiempos estipulados, generándose en su contra, el ejercicio de las cláusulas de penalización, las cuales contemplan siempre cantidades considerables, creando con ello otro perjuicio en contra de los importadores a los que se les inició un Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera y a los que se les emite la resolución a dicho Procedimiento en cuatro meses, superando por mucho la fecha de entrega que pudieran haber contratado para la mercancía.

Otro punto que se puede analizar es la mencionada carga de trabajo de las autoridades aduaneras, en especial de la Subadministración de Asuntos y Trámites Legales de cada Aduana, el cual se vería disminuido para cumplir con el plazo propuesto de 1 mes para resolver, con la contratación de más personal, que se pagarían con el aprovechamiento por prevalidación de pedimentos que se paga a la Administración General de Aduanas, mismo aprovechamiento que se señala en el último párrafo del artículo 16-A de la Ley Aduanera.

De lo anterior se concluye, que se pretende disminuir el plazo para la emisión de la resolución derivada del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera a un mes, ya que es excesivo e inoperante el plazo de cuatro meses que actualmente contempla la Ley Aduanera en el párrafo tercero del artículo 153.

CAPÍTULO QUINTO

MEDIOS DE DEFENSA EN MATERIA ADUANERA

En el presente capítulo se analizarán los diversos medios de defensa con los que cuentan los Agentes Aduanales e importadores para la protección de sus derechos, éstos se presentarán en contra de las resoluciones emitidas por las autoridades aduaneras, en las que se impongan créditos fiscales, derivados de un Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera, tema analizado en el capítulo anterior y, a pesar de que la propuesta en la presente tesis ya fue expuesta en el capítulo anterior, procederé a desarrollar el tema de los medios de defensa, debido a la importancia que representan para la protección de los derechos de los sujetos antes citados.

Los actos de la Administración Pública deben estar fundados en las leyes, esto es la administración debe basar su actuación en la legalidad, sin embargo hay ocasiones en que la autoridad no se ajusta a la ley por interpretaciones erróneas o deficiencias en las actuaciones de la misma, provocando actos ilegales o injustos.

Ante la afectación de sus derechos el particular puede hacer uso de los medios de defensa que la propia ley otorga para impugnar los actos, procedimientos o resoluciones de las autoridades fiscales. La aplicación justa de las disposiciones legales, conlleva al mejoramiento de las relaciones entre gobernantes y gobernados.

Los medios de defensa son instrumentos que la ley establece para proteger a los contribuyentes afectados por la violación o la no aplicación de las disposiciones fiscales y al mismo tiempo medios de control sobre los actos de autoridad.

Por lo tanto, a través de los medios de defensa, las resoluciones administrativas o actos de autoridad son revisados para que se realicen conforme lo dispone la Ley, y a petición de la parte afectada.

Los medios de defensa se fundamentan en las siguientes disposiciones legales:

- ❖ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- ❖ Código Fiscal de la Federación;
- ❖ Leyes Fiscales;
- ❖ Código Federal de Procedimientos Civiles; y

❖ Ley de Amparo;

Los medios de defensa se deben hacer valer a petición de la parte afectada.

Nuestra Carta Magna establece en sus numerales 14 y 16 las Garantías de Legalidad y Seguridad Jurídica. Su cumplimiento hace necesaria la existencia de procedimientos administrativos adecuados, que revisen los actos de la autoridad para que estos sean en estricto apego a la Ley.

5.1 Recurso Administrativo de Revocación

El Recurso de Revocación es un medio de defensa legalmente establecido al alcance de los particulares, para impugnar los actos y resoluciones dictadas por la autoridad en perjuicio de aquellos. Su interposición es optativa antes de acudir al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a interponer el Juicio de Nulidad.⁶⁰

Este medio de defensa permite a la autoridad revisar sus actos a instancia de la parte interesada, cuando se considere lesionada por una resolución o acto administrativo que estime ilegal. De tal manera, que si resulta fundado su agravio, la autoridad puede revocarlo o modificarlo con el objeto de mantener la legalidad en el ejercicio de la función administrativa, concurriendo al mismo tiempo a garantizar los derechos e intereses de los particulares.

El Recurso de Revocación procederá en contra de:⁶¹

❖ Las resoluciones definitivas dictadas por autoridades Fiscales Federales que:

- Determinen contribuciones, accesorios, tales como, recargos, sanciones gastos de ejecución, o aprovechamientos;
- Nieguen la devolución de cantidades que procedan conforme a la Ley;
- Dicten las autoridades aduaneras; y
- Cualquier resolución de carácter definitivo que cause agravio al particular en materia fiscal, excepto resoluciones emitidas en justicia de ventanilla y la revisión de resoluciones no favorables al contribuyente cuando no se interpongan los

⁶⁰ Artículo 120 del Código Fiscal de la Federación, Editorial SISTA, México, 2004.

⁶¹ Artículo 117 del Código Fiscal de la Federación, Editorial SISTA, México, 2004.

medios de defensa y hubiese transcurrido el plazo para presentarlos, así como resoluciones sobre condonación de multas.

❖ Los actos de autoridades Fiscales Federales que:

- Exijan el pago de créditos fiscales en los siguientes casos:
 - Cuando se alegue que estos se han extinguido;
 - Que su monto real es inferior al exigido, siempre que el cobro en exceso sea atribuible a la autoridad ejecutora; y
 - Se refiera a recargos, gastos de ejecución o a la indemnización del 20% por cheque presentado en tiempo y no sea pagado.
- Se dicten en el procedimiento administrativo de ejecución, cuando se alegue que este no se ha ajustado a la Ley;
- Afecten el interés jurídico de terceros cuando afirme:
 - Ser propietario de los bienes o negociaciones, o titular de los derechos embargado; y
 - Tener derecho a que los créditos a su favor se paguen con preferencia a los fiscales.
- Y determinen el valor de avalúo de los bienes muebles e inmuebles o negociaciones.

5.1.1 Plazos para interponer el Recurso Administrativo de Revocación

El escrito de interposición del Recurso de Revocación debe presentarse ante la autoridad competente en razón del domicilio del contribuyente o ante quien emitió o ejecutó el acto impugnado, dentro de los 45 días siguientes a aquel en que haya surtido efectos su notificación.⁶²

⁶² Artículo 121 del Código Fiscal de la Federación, Editorial SISTA, México, 2004.

El particular puede corregir, adicionar o modificar el escrito original del Recurso de Revocación mediante la presentación de otro escrito, siempre que este se presente ante la autoridad fiscal dentro del término de 45 días y la autoridad no haya emitido resolución al respecto.

El Recurso de Revocación podrá presentarse en la oficina extractora más cercana al domicilio del recurrente. Si éste tiene su domicilio fiscal fuera de la población en que radique la autoridad competente o la que emitió o, ejecutó el acto o resolución impugnado podrá enviarlo por correo certificado con acuse de recibo.

En los casos anteriores, se tendrá como fecha de presentación del Recurso de Revocación, la del día en que se entregue en la oficina extractora o se deposite en la oficina de correos.

En caso de muerte del particular afectado por un acto o resolución administrativa recurrible, el plazo para la presentación del Recurso de Revocación se suspenderá hasta por un año, si antes no se hubiera aceptado el cargo de representante de la sucesión y siempre que el fallecimiento haya acaecido durante el plazo de 45 días antes mencionado.

También se suspenderá hasta por un año el plazo para interponer el Recurso de Revocación, cuando se decrete por autoridad judicial la incapacidad o declaración de ausencia del particular afectado por un acto o resolución administrativa recurrible.

Cuando el Recurso de Revocación se interponga, porque el procedimiento administrativo de ejecución no se ajustó a la Ley, las violaciones cometidas antes del remate podrán hacerse valer en cualquier tiempo, antes de la publicación de la convocatoria en primera almoneda, salvo que se trate de actos de ejecución sobre bienes legalmente inembargables, de imposible reparación material o respecto de la impugnación de notificaciones, casos en que el plazo para interponer el Recurso se computará a partir del día siguiente a aquel en que surta efectos la notificación del requerimiento de pago o del siguiente al de la diligencia de embargo.

Si las violaciones a que se hace mención en el párrafo que antecede tuvieron lugar con posterioridad a la convocatoria o se trate de venta de bienes fuera de subasta, el Recurso se hará valer en contra de la resolución que finque el remate o la que autorice la venta fuera de la subasta.

El tercero que afirme ser propietario de los bienes o negociaciones, o titular de los derechos embargados, podrá hacer valer el Recurso de Revocación en cualquier tiempo antes de que se finiquite el remate o se adjudiquen los bienes a favor del Fisco Federal.

Así también el tercero que afirme tener derecho a que, los créditos a su favor se cubran preferentemente a los Fiscales Federales, hará valer el Recurso de Revocación en cualquier tiempo antes de que se haya aplicado el importe del remate para cubrir el crédito fiscal.

El Fisco Federal tiene preferencia para recibir el pago del crédito fiscal ante los diversos acreedores, con excepción de adeudos garantizados con prenda e hipoteca, pensión alimenticia, salarios y sueldos devengados en el último año o indemnizaciones a los trabajadores de acuerdo con la Ley Federal del Trabajo.

En caso de que el embargado o tercero acreedor no estén conformes con la valuación de los bienes, podrán hacer valer el Recurso de Revocación, dentro de los diez días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación del avalúo practicado.

5.1.2 Casos en los que no procede el Recurso Administrativo de Revocación

No procederá el Recurso de Revocación, contra los actos administrativos que:⁶³

- ❖ No afecten al interés jurídico del recurrente. Se entiende que se afecta el interés jurídico del particular, cuando el acto o resolución de la autoridad limita sus derechos o le impone obligaciones;
- ❖ Constituyan resoluciones dictadas en Recurso Administrativo o en cumplimiento de estas o de sentencias;
- ❖ Hayan sido impugnados ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa;
- ❖ Se hayan consentido, es decir, aquellos contra los que no se promovió el Recurso en el plazo señalado al efecto;

⁶³ Artículo 124 del Código Fiscal de la Federación, Editorial SISTA, México, 2004.

- ❖ Sea conexo a otro que haya sido impugnado por medio de algún Recurso o medio de defensa diferente;
- ❖ No se amplíe el Recurso Administrativo o en la ampliación no se exprese agravio alguno, si el particular niega conocer el acto impugnado;
- ❖ Se trate de actos revocados por la autoridad;
- ❖ Que hayan sido dictados por la autoridad administrativa en un procedimiento de resolución de controversias, previsto en un Tratado para evitar la doble tributación, si dicho procedimiento se inició con posterioridad a la resolución que pone fin a un Recurso de Revocación o luego de la conclusión de un juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; y
- ❖ Que sean resoluciones dictadas por autoridades extranjeras que determinen impuestos y sus accesorios cuyo cobro y recaudación hayan sido solicitados a las autoridades fiscales mexicanas, lo anterior, de conformidad con los Tratados Internacionales sobre asistencia mutua en el cobro de los que México sea parte.

5.1.3 Requisitos que debe satisfacer el escrito mediante el cual se interpone el Recurso Administrativo de Revocación

El Recurso Administrativo de Revocación deberá reunir los requisitos que establece el artículo 18 del Código Fiscal de la Federación, mismos que a continuación se señalan:

- ❖ Constar por escrito;
- ❖ Citar el nombre, denominación o razón social y el domicilio fiscal manifestado al Registro Federal de Contribuyentes (R.F.C.), para el efecto de fijar la competencia de la autoridad, y la clave que le correspondió en dicho Registro;
- ❖ Señalar la autoridad a la que se dirige y el propósito de la promoción;
- ❖ En su caso, domicilio para oír y recibir notificaciones y el nombre de la persona autorizada para recibirlas; y

- ❖ Estar firmado por el interesado o por quien esté legalmente autorizado, a menos que el interesado no sepa o no pueda firmar, caso en el que se imprimirá su huella digital.

Cuando no se cumplan estos requisitos, la autoridad fiscal requerirá al interesado a fin de que en un plazo de diez días cumpla con el requisito omitido y, en caso de no subsanar la omisión la promoción se tendrá por no presentada.

Además de los requisitos anteriores en el escrito se deberán indicar los siguientes datos:⁶⁴

- ❖ La resolución o el acto que se impugna;
- ❖ Los agravios que le cause la resolución o el acto impugnado; y
- ❖ Las pruebas y los hechos controvertidos de que se trate.

Cuando no se expresen alguno de estos datos o no se ofrezcan las pruebas, la autoridad Fiscal requerirá al particular para que dentro del plazo de cinco días cumpla con dichos requisitos. Si dentro de dicho plazo no se expresan los agravios que le cause la resolución o acto impugnado, la autoridad fiscal desechará el Recurso. Si no se señala el acto que se impugna se tendrá por no presentado el Recurso; si el requerimiento que se incumple se refiere al señalamiento de los hechos controvertidos o al ofrecimiento de pruebas, el promovente perderá el derecho a señalar los citados hechos o se tendrán por no ofrecidas las pruebas. Cuando no se gestione en nombre propio, la representación de las personas físicas y morales, deberá acreditarse en términos del Artículo 19 del Código Fiscal de la Federación.

5.1.4 Documentos que se deben anexar al escrito de interposición del Recurso Administrativo de Revocación

Al escrito de interposición del Recurso de Revocación se deben anexar los documentos que al efecto señala el artículo 123 del Código Fiscal de la Federación, los cuales se señalan a continuación:

⁶⁴ Artículo 122 del Código Fiscal de la Federación, Editorial SISTA, México, 2004.

- ❖ Los documentos que acrediten la personalidad cuando se actúe a nombre de otro o de personas morales, o en los que conste que la autoridad fiscal la reconoció al emitir el acto o resolución impugnada o que se cumple con los requisitos para la representación legal;
- ❖ Aquel en el que conste el acto impugnado, salvo cuando se trate de la impugnación de la negativa ficta;
- ❖ La constancia de notificación del acto o resolución impugnado, excepto cuando el particular declare bajo protesta de decir verdad, que no recibió constancia o cuando la notificación se haya practicado por correo certificado con acuse de recibo o se trate de negativa ficta. Si la notificación fue por edictos, el particular deberá señalar la fecha de la última publicación y el órgano en que ésta se hizo; y

Cuando no se acompañe alguno de estos documentos, la autoridad fiscal requerirá al particular para que los presente dentro del término de cinco días. Y si no los presenta se tendrá por no interpuesto el Recurso.

- ❖ Las pruebas documentales que ofrezca y el dictamen pericial, en su caso.

En el supuesto de que las pruebas no se encuentren en poder del recurrente y no las hubiere podido obtener a tiempo a pesar de tratarse de documentos que legalmente se encuentran a su disposición, deberá indicar el archivo o lugar en que se localizan, para que la autoridad requiera su remisión cuando ésta sea legalmente posible.

Para ello, se deberán identificar con precisión los documentos y, tratándose de los que puede obtener directamente, bastará con que acompañe la copia sellada de la solicitud de los mismos.

Se entiende que el particular tiene a su disposición los documentos, cuando legalmente pueda obtener copia autorizada de los originales o de sus constancias.

En caso de que no se acompañen las pruebas, se tendrán por no ofrecidas.

5.1.5 Término para dictar resolución al Recurso Administrativo de Revocación

La autoridad deberá dictar resolución y notificarla en un término que no exceda de tres meses contados a partir de la fecha de interposición del Recurso⁶⁵, el silencio de la autoridad significará que se ha confirmado el acto impugnado, es decir, que opera lo que comúnmente se conoce como negativa ficta.

Esto deja abierta la posibilidad al particular para impugnar en cualquier tiempo la presunta confirmación del acto o resolución, o bien esperar a que se dicte la resolución expresa por parte de la autoridad.

5.1.6 Efectos de la resolución que pone fin al Recurso Administrativo de Revocación

De conformidad con el artículo 133 del Código Fiscal de la Federación, la resolución que ponga fin al Recurso podrá:

- ❖ Desecharlo por improcedente, tenerlo por no interpuesto o sobreseerlo, en su caso;
- ❖ Confirmar el acto o resolución impugnado;
- ❖ Ordenar reponer el procedimiento administrativo;
- ❖ Dejar sin efectos el acto o resolución impugnado; y
- ❖ Modificar el acto o resolución impugnado, o dictar uno nuevo que lo sustituya cuando el recurso sea total o parcialmente resuelto a favor del recurrente.

Si la resolución ordena realizar un determinado acto o iniciar la reposición del procedimiento, deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses aún cuando hayan transcurrido los plazos de nueve meses para concluir la visita domiciliaria o revisión de gabinete y cinco años para que se compute la caducidad de las facultades de la autoridad.

⁶⁵ Artículo 131 del Código Fiscal de la Federación, Editorial SISTA, México, 2004.

5.2 Impugnación de las notificaciones

Las notificaciones tienen gran importancia, por lo que la autoridad ha regulado la forma en la que se dan a conocer y ha establecido medidas que permiten el control de su legalidad; estas medidas tienen la función de ser un medio de defensa para el contribuyente que se ha denominado, Impugnación de las notificaciones.

El objeto de la impugnación de las notificaciones, es solicitar a la autoridad la anulación de las actuaciones hechas con base en una notificación.

Procede la impugnación de las notificaciones cuando el contribuyente manifieste que un acto administrativo no fue notificado legalmente, siempre que se trate de resoluciones o actos de las autoridades Fiscales Federales contra los que se pueda interponer el Recurso de Revocación.

Cuando se alegue que un acto administrativo no fue notificado o que lo fue ilegalmente se estará a las siguientes reglas:

❖ Si el particular afirma conocer el acto administrativo:

- La impugnación contra la notificación se hará valer mediante la interposición del Recurso Administrativo que proceda contra dicho acto, en el que manifestará la fecha en que lo conoció; y
- En caso de que también impugne el acto administrativo, los agravios se expresarán en el citado Recurso, conjuntamente con los que se formulen contra la notificación.

❖ Si el particular niega conocer el acto:

- Manifestará este desconocimiento interponiendo el Recurso Administrativo ante la autoridad fiscal que sea competente para notificar dicho acto, quien le dará a conocer el acto junto con la notificación que del mismo se hubiere practicado.

Debe señalar en el escrito de dicho Recurso, el domicilio en que se le debe de dar a conocer y el nombre de la persona facultada al efecto. Si no hace alguno de estos señalamientos la autoridad dará a conocer el acto y la notificación por estrados.

❖ Ampliación del Recurso:

- En un plazo de 45 días a partir del siguiente a aquel en que la autoridad haya dado a conocer el acto y la notificación, se deberá ampliar el recurso impugnando el acto y su notificación o sólo la notificación.

❖ Resolución del Recurso.

- La autoridad competente estudiará los agravios expresados contra la notificación previamente al examen de la impugnación que en su caso, se haya hecho del acto administrativo, y del cual:

Si se resuelve que no hubo notificación o que fue ilegal se considerará ya sea que:

- El recurrente conoce el acto administrativo desde la fecha en que manifestó conocerlo o en que se le dio a conocer; y
- Que queda sin efectos todo lo actuado sobre la base de la anterior notificación. Se procede al estudio de la impugnación que, en su caso hubiese formulado en contra del acto administrativo.

Si se resuelve que la notificación fue legal y la impugnación contra el acto fue extemporánea, se desechará el Recurso.

❖ Actos regulados por otras Leyes Federales.

La impugnación de la notificación efectuada por autoridades fiscales se hará mediante el Recurso Administrativo que, en su caso, establezcan dichas leyes y de acuerdo a lo expuesto en las reglas que anteceden.

En el supuesto de que se deje sin efectos una notificación practicada ilegalmente, se impone al notificador una multa de diez veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.

5.3 Juicio Contencioso Administrativo o Juicio de Nulidad

El Juicio Contencioso Administrativo, se promueve ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a petición de la persona afectada por aquellos actos de autoridad

que sean contrarios a derecho, con la intención de determinar y resolver la validez y legalidad de dichos actos, y en su caso obtener la nulidad de los mismos.⁶⁶

En el Procedimiento Contencioso Administrativo, a falta de disposición expresa en el Código Fiscal de la Federación, aplicará supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles siempre que las disposiciones que se apliquen no contravengan dicho Procedimiento y se cumplan los siguientes requisitos:

- ❖ Que el Código Fiscal de la Federación prevea la institución jurídica que se pretende suplir;
- ❖ Que no obstante esa previsión, las normas existentes en tal cuerpo jurídico sean suficientes para su aplicación a la situación concreta presentada; y
- ❖ Que las disposiciones o principios con los que se vaya a subsanar la deficiencia no contraríe, de algún modo, las bases esenciales del sistema legal de la institución suplida.

5.3.1 Partes en el Juicio Contencioso Administrativo

De acuerdo lo señala el Código Fiscal de la Federación, son partes en el Juicio Contencioso Administrativo.⁶⁷

- ❖ El demandante;
- ❖ Los demandados: La autoridad que dictó la resolución impugnada, y/o el particular a quien favorezca la resolución cuya modificación o nulidad pida la autoridad administrativa;
- ❖ El titular de la dependencia o entidad de la Administración Pública Federal, Procuraduría General de la República o Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, de la que dependa la autoridad que dictó la resolución impugnada;

⁶⁶ Artículo 197 del Código Fiscal de la Federación, Editorial SISTA, México, 2004.

⁶⁷ Artículo 198 del Código Fiscal de la Federación, Editorial SISTA, México, 2004.

- ❖ La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien; será parte en los juicios en que se controviertan actos de autoridades federativas coordinadas, emitidos con fundamento en convenios o acuerdos en materia de coordinación en ingresos federales, y podrá también: Apersonarse como parte en los otros juicios en que se controvierta el interés fiscal de la Federación; y
- ❖ El tercero que tenga en derecho incompatible con la pretensión del demandante.

Puede aparecer solamente un demandante en cada escrito de demanda, excepto en los casos que se trate de la impugnación de resoluciones conexas que afecten los intereses jurídicos de dos o más personas, mismas que podrán promover el Juicio de Nulidad contra dichas resoluciones en un solo escrito de demanda, siempre que en el escrito designen de entre ellas mismas un representante común, si no se hace esta designación, el Magistrado Instructor al admitir la demanda lo hará.

El escrito de demanda en que promueven dos o más personas en contravención de lo dispuesto a lo anterior expuesto, se tendrá por no interpuesto.

5.3.2 Casos en los que no procede el Juicio Contencioso Administrativo

No procede el Juicio Contencioso Administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en los casos, por las causales y contra los actos que señala el artículo 202 del Código fiscal de la Federación, siendo los siguientes:

- ❖ No afecten los intereses jurídicos del demandante;
- ❖ Cuya impugnación no corresponda conocer al citado Tribunal;
- ❖ Sean materia de sentencia emitida por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, siempre que hubiera identidad de partes y se trate del mismo acto impugnado, aunque las violaciones alegadas sean diversas;
- ❖ Respecto de las cuales hubiere consentimiento. Existe consentimiento únicamente cuando no se promovió algún medio de defensa en los términos de las leyes respectivas o juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa;

- ❖ Que sean materia de un Recurso o Juicio pendiente de resolución ante una autoridad administrativa o ante el propio Tribunal;
- ❖ Que puedan impugnarse por medio de algún Recurso o medio de defensa, excepto de aquellos cuya interposición sea optativa;
- ❖ Conexos a otro que haya sido impugnado por medio de algún Recurso o medio de defensa diferente;
- ❖ Cuando las partes sean las mismas y se invoquen idénticos agravios;
- ❖ Siendo diferentes las partes y los agravios invocados, el acto impugnado sea uno mismo o se controviertan varias partes del mismo acto;
- ❖ Independientemente de que las partes y los agravios sean o no distintos, se impugnen actos que constituyan antecedente o consecuencia de los otros. En el supuesto de que se impugne el acto conforme a lo establecido en la Ley de Comercio Exterior, se considera que se debe precisar que es cuando el acto se impugna en los términos del artículo 97 de la citada Ley;
- ❖ Que hayan sido impugnados en un procedimiento judicial;
- ❖ Contra ordenamientos que den normas o instrucciones de carácter general y abstracto, sin haber sido aplicados concretamente por el promovente;
- ❖ Cuando no se hagan saber conceptos de impugnación;
- ❖ Cuando de las constancias de autos apareciere claramente que no existe el acto reclamado;
- ❖ Que se pueda impugnar conforme a lo establecido en la Ley de Comercio Exterior, cuando no haya transcurrido el plazo para el ejercicio de la opción o cuando haya sido ejercida;
- ❖ Dictados por la autoridad administrativa, para dar cumplimiento a la decisión surgida de los mecanismos alternativos de solución de controversias, a que se refiere la Ley de Comercio Exterior;

- ❖ Dictados por la autoridad administrativa en un Procedimiento de resolución de controversias, previsto en un tratado para evitar la doble tributación, si dicho procedimiento se inició con posterioridad a la resolución que recaiga a un Recurso de Revocación, o después de la conclusión de un juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; y
- ❖ En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición del Código Fiscal de la Federación o de las leyes fiscales especiales.

5.3.3 Inicio del Juicio Contencioso Administrativo

El Juicio Contencioso Administrativo inicia cuando se presenta la demanda, la cual se presentará en la Sala Regional competente, dentro de los 45 días siguientes a aquel en que haya surtido efectos la notificación de la resolución impugnada.⁶⁸

Es importante señalar que la Sala Regional competente será aquella donde se encuentre el domicilio fiscal del demandante, excepto en los supuestos establecidos por la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

La demanda se puede enviar por correo certificado con acuse de recibo, en los siguientes casos:

- ❖ Cuando el demandante tenga su domicilio fuera de la población donde se encuentre la Sala; y
- ❖ Cuando ésta se ubique en el Distrito Federal y el domicilio fuera de él, siempre que el envío se lleve a cabo en el lugar en que resida el demandante.

⁶⁸ Artículo 207 del Código Fiscal de la Federación, Editorial SISTA, México, 2004.

5.3.4 El escrito inicial de demanda del Juicio Contencioso Administrativo

La demanda es un acto procesal donde se plantea al juzgador una petición sustentada en hechos y fundamentos de derecho, para que sea resuelta una vez que se verifiquen los trámites legales correspondientes, es decir es el acto jurídico que inicia el proceso.

El artículo 208 del Código Fiscal de la Federación señala que, el escrito de demanda debe contener:

- ❖ Nombre y domicilio fiscal y en su caso domicilio para recibir notificaciones del demandante;
- ❖ La resolución que se impugne;
- ❖ La autoridad o autoridades demandadas o el nombre y domicilio del particular demandado cuando el juicio sea promovido por la autoridad administrativa;
- ❖ Los hechos que den motivo a la demanda;
- ❖ Las pruebas que ofrezca;
- ❖ Los conceptos de impugnación;
- ❖ El nombre y domicilio del tercero interesado cuando lo haya; y
- ❖ La firma autógrafa del contribuyente a menos que el promovente no sepa o no pueda firmar, caso en el que imprimirá su huella digital y firmará otra persona a su ruego.

En caso de que se ofrezca prueba pericial o testimonial, se precisarán los hechos sobre los que deban versar y señalarán los nombres y domicilios del perito o de los testigos, así como el domicilio fiscal en el que se recibirán notificaciones.

Si se omiten en el cuerpo de la demanda: Los datos del demandante, la resolución que se impugna, o los conceptos de impugnación; la demanda se desechará.

Si se omiten en el cuerpo de la demanda: Las autoridades demandadas, los hechos que motiven la demanda, las pruebas que se ofrezcan o el nombre y domicilio del tercero

perjudicado; el Magistrado instructor requerirá al promovente para que los señale dentro de un plazo de cinco días. Si no los señala dentro de este plazo, se tendrá por no presentada la demanda o en su caso por no ofrecidas las pruebas según corresponda.

Es importante señalar que ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no procede la gestión de negocios, quien promueva a nombre de otra persona deberá acreditar que la representación le fue otorgada a más tardar en la fecha de presentación de la demanda o en su caso de la contestación.

La representación de los particulares se otorgará en escritura pública o carta poder firmada ante dos testigos y ratificadas las firmas del otorgante y testigos ante Notario Público o en su caso ante los Secretarios del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

5.3.5 Contestación de la demanda

Una vez que el Tribunal admitió la demanda éste correrá traslado de ella al demandado para que conteste y manifieste lo que a su derecho convenga.

El demandado deberá adjuntar a su contestación:⁶⁹

- ❖ Copias de la contestación y de los documentos que acompañe para el demandante y para el tercero señalado en la demanda;
- ❖ Cuando el demandado sea un particular y no gestione en nombre propio, el documento mediante el cual se acredite su personalidad;
- ❖ El cuestionario que debe desahogar el perito, el cual deberá ir firmado por el demandado;
- ❖ En su caso la ampliación del cuestionario para el desahogo de la prueba pericial ofrecida por el demandante; y
- ❖ Las pruebas documentales que ofrezca para probar su dicho.

⁶⁹ Artículo 214 del Código Fiscal de la Federación, Editorial SISTA, México, 2004.

La contestación de la demanda se debe realizar dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación del acuerdo que admita la demanda.

Por otro lado, en caso de haberse requerido ampliación de la demanda, ésta se debe contestar dentro de los veinte días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación del acuerdo que admita la ampliación.

Cabe recordar que la notificación surte efectos a partir del día siguiente de notificada la demanda o ampliación de ésta.

5.3.5.1 Requisitos que debe contener la contestación de la demanda

El Código Fiscal establece que el demandado, en su contestación debe de indicar:⁷⁰

- ❖ Los incidentes de previo y especial pronunciamiento a que hubiere lugar;
- ❖ Las consideraciones que a su juicio impidan que se emita decisión en cuanto al fondo, o demuestren que no ha nacido o se ha extinguido el derecho en que el actor apoya su demanda;
- ❖ Concretamente cada uno de los hechos que el demandante le impute de manera expresa, afirmándolos, negándolos, expresando que los desconoce por no ser propios o exponiendo cómo se suscitaron, según sea el caso;
- ❖ Los argumentos por medio de los cuales se demuestre la ineficacia de los conceptos de impugnación; y
- ❖ Las pruebas que ofrezca. En caso de que se ofrezca la prueba pericial o testimonial, se precisarán los hechos sobre los que deban versar y se señalarán los nombres y domicilios del perito o de los testigos. Sin estos señalamientos se tendrán por no ofrecidas dichas pruebas.

⁷⁰ Artículo 213 del Código Fiscal de la Federación, Editorial SISTA, México, 2004.

5.3.6 Incidentes que se pueden hacer valer en el escrito de la contestación de demanda

Se pueden hacer valer los incidentes de previo y especial pronunciamiento, que se mencionarán a continuación:

- ❖ Incompetencia en razón de territorio;
- ❖ La recusación por causa de impedimento;
- ❖ Acumulación de autos;
- ❖ Nulidad de notificaciones; e
- ❖ Interrupción por causa de muerte, disolución, incapacidad o declaratoria de ausencia.

Además de los incidentes de previo y especial pronunciamiento, existen otros tales como, el incidente de suspensión de la ejecución y de falsedad de documentos.

5.3.7 Pruebas en el Juicio Contencioso Administrativo

En los juicios que se tramitan ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se admiten toda clase de pruebas: Documentos públicos, documentos privados, dictámenes periciales, reconocimiento o inspección judicial, testigos, presunciones, fotografías, escritos y, notas taquigráficas y, en general, todos aquellos elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia.⁷¹

No se admitirán la confesión de las autoridades mediante absolucón de posiciones, ni la petición de informes, salvo que estos últimos se limiten a hechos que consten en documentos que obren en poder de las autoridades.

Las pruebas supervenientes sólo se pueden presentar antes de que se dicte la sentencia definitiva y las pruebas serán valoradas por el Magistrado.

⁷¹ Artículo 230 del Código Fiscal de la Federación, Editorial SISTA, México, 2004.

5.3.8 Alegatos en el Juicio Contencioso Administrativo

Los alegatos son los razonamientos lógico-jurídicos con los que se pretende demostrar al Tribunal, de la pretensión sobre la que deba decidir el Magistrado instructor dirimiendo así la controversia, que se realizan una vez que el demandado hubiere ya contestado el escrito inicial de demanda.

El Magistrado instructor diez días después de concluida la substanciación del Juicio y de no haber cuestiones pendientes que impidan la resolución del mismo, notificará por lista a las partes para que en un término de cinco días formulen sus alegatos por escrito.

Los alegatos presentados en tiempo deberán considerarse al dictar Sentencia.

5.3.9 La sentencia que pone fin al Juicio Contencioso Administrativo

La sentencia es la resolución administrativa que pone fin a un Juicio en una instancia, en un Recurso o en un Incidente que resuelva lo principal.

En el Juicio Contencioso Administrativo, la sentencia se debe pronunciar en un término de 60 días después de cerrada la instrucción. Dentro de los primeros 45 días de dicho término se formulará el proyecto de sentencia.

Las sentencias que emita el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se fundarán en derecho y examinarán todos y cada uno de los puntos controvertidos del acto impugnado y podrá formularse en tres sentidos:

- ❖ Que reconozca la validez de la resolución impugnada;
- ❖ Declare la nulidad de la resolución impugnada; y
- ❖ Declare la nulidad de la resolución impugnada para determinar efectos.

Las Salas podrán corregir los errores en la cita de los preceptos que se consideran violados y examinar en su conjunto los agravios y causales de ilegalidad así como los razonamientos de las partes pero sin cambiar los hechos expuestos en la demanda y en la contestación.

5.4 Los recursos dentro del Juicio Contencioso Administrativo en contra de las irregularidades del procedimiento

Contra irregularidades dentro del Procedimiento Contencioso Administrativo existen dos tipos de recursos:

El Recurso de Reclamación y el Recurso de Revisión.

- ❖ El Recurso de Reclamación: Procederá en contra de resoluciones del Magistrado instructor que: Admitan, desechen o tengan por no presentada la demanda, la contestación, la ampliación de ambas o alguna prueba; las que decreten o nieguen el sobreseimiento del juicio o, en contra de aquellas que admitan o rechacen la intervención del tercero.⁷²

Recurso de Reclamación se interpondrá ante la Sala o Sección respectiva, dentro de los 15 días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación de que se trate.

Cuando se interponga este Recurso, el Magistrado instructor ordenará que se dé aviso a la contraparte por el término de 15 días, para que exprese lo que a su derecho convenga y sin más trámites dará cuenta a la Sala para que resuelva en el término de 5 días.

En caso de desistimiento del demandante, cuando la reclamación se interponga en contra del acuerdo que sobresea el Juicio antes de que se hubiera cerrado la instrucción, no será necesario dar aviso a la contraparte.

- ❖ El Recurso de Revisión: Procederá en contra de las resoluciones de las Salas Regionales que decreten o nieguen sobreseimientos y sentencias definitivas.

Podrán ser impugnadas por la autoridad a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica.

El Recurso de Revisión: Se interpone ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente en la sede de la Sala Regional respectiva, mediante escrito presentado dentro de los 15 días siguientes al día en que surta efectos su notificación, siempre que se refiera a cualquiera de los supuestos que a continuación se detallan:⁷³

⁷² Artículo 242 del Código Fiscal de la Federación, Editorial SISTA, México, 2004.

⁷³ Artículo 248 del Código Fiscal de la Federación, Editorial SISTA, México, 2004.

- ❖ La cuantía del asunto exceda de 3,500 veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, vigente al momento de la emisión de la resolución o sentencia;
- ❖ Sea de importancia y trascendencia cuando la cuantía sea inferior a las 3,500 veces el salario mínimo general diario del área geográfica correspondiente al Distrito Federal, vigente, o en su caso de cuantía indeterminada;
- ❖ Se trate de una resolución dictada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o por autoridades fiscales de las Entidades Federativas coordinadas en ingresos federales y siempre que el asunto se refiera a:
 - A la Interpretación de Leyes o Reglamentos en forma tácita o expresa;
 - La determinación del alcance de los elementos esenciales de las contribuciones;
 - Competencia de la autoridad que haya dictado u ordenado la resolución impugnada o tramitado el procedimiento del que deriva o al ejercicio de las facultades de comprobación;
 - Violaciones procesales durante el juicio que afecten las defensas del recurrente y trasciendan al sentido del fallo;
 - Violaciones cometidas en las propias resoluciones o sentencias; y
 - Las que afecten el interés fiscal de la Federación.
- ❖ Sea una resolución dictada en materia de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; y
- ❖ En caso de una resolución en materia de aportaciones de seguridad social, cuando el asunto verse sobre la determinación de sujetos obligados, de conceptos que integren la base de cotización o sobre el grado de riesgo de las empresas para los efectos del seguro de riesgos del trabajo.

El Recurso de Revisión, también procede en contra de sentencias o resoluciones dictadas por la Sala Superior o alguna de sus Secciones, en los casos en que se ejerce la facultad de atracción.

En los Juicios que versen sobre resoluciones de las autoridades fiscales de las Entidades Federativas coordinadas en ingresos federales, el Recurso sólo podrá ser interpuesto por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

5.5 El Juicio de Amparo

La finalidad del Juicio de Amparo es proteger los derechos constitucionales que han sido violados, por las leyes o por actos de las autoridades.

La concesión del amparo obliga a las autoridades a restablecer las cosas al estado que tenían antes de la violación.

El Juicio de Amparo es un procedimiento de jerarquía constitucional, que impide que las autoridades violen los derechos constitucionales de los gobernados, y se conoce como la última instancia a la cual pueden acogerse los particulares.

El Juicio de Amparo Indirecto, se promueve ante un Juez de Distrito.

El Juicio de Amparo Directo, se promueve ante el Tribunal Colegiado de Circuito, por conducto de la autoridad que emitió la resolución que se controvierte.

Son partes en el Juicio de Amparo: El agraviado, la autoridad o autoridades responsables, el tercero perjudicado, y el Ministerio Público.

5.5.1 Actos contra los que procede el Juicio de Amparo

El Juicio de Amparo Indirecto procede contra: Leyes que por su sola expedición causen perjuicio al particular, actos de la autoridad fiscal por violación directa de las garantías y actos del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa distintos de la sentencia definitiva.⁷⁴

El Juicio de Amparo Directo procede, entre otras contra las sentencias definitivas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.⁷⁵

⁷⁴ Artículo 114 de la Ley de Amparo, Editorial ISEF, 7ª. Edición, México, 2004

⁷⁵ Artículo 163 de la Ley de Amparo, Editorial ISEF, 7ª. Edición, México, 2004

5.5.2 Suspensión del acto reclamado

La suspensión del acto reclamado se rige por la Ley de Amparo y su procedimiento varía según se trate de Amparo Directo o Indirecto, pero en ambos el amparo impide que el acto de la autoridad se ejecute o produzca sus efectos en contra del quejoso, mientras se resuelve el Juicio de Amparo.

5.5.3 Casos en los que no procede el Juicio de Amparo

De conformidad con el artículo 73 de la Ley de Amparo, no se puede interponer el Juicio de Amparo, contra:

- ❖ Actos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- ❖ Resoluciones dictadas en los juicios de amparo o en ejecución de las mismas;
- ❖ Leyes o actos que sean materia de otro Juicio de Amparo pendiente de resolución;
- ❖ Leyes o actos que hayan sido materia de una ejecutoria en otro Juicio de Amparo;
- ❖ Actos que no afecten los intereses jurídicos del quejoso;
- ❖ Leyes, Tratados y Reglamentos que, por su sola vigencia, no causen perjuicio al quejoso;
- ❖ Resoluciones o declaraciones de los organismos y autoridades en materia electoral;
- ❖ Las resoluciones o declaraciones del Congreso Federal o de las cámaras que lo constituyen, de las Legislaturas de los Estados, o de sus Comisiones o Diputaciones permanentes;
- ❖ Actos consumados de un modo irreparable;
- ❖ Actos emanados de un procedimiento judicial o administrativo seguido en forma de juicio, cuando por el cambio de situación jurídica en el mismo deban considerarse consumadas de manera irreparable las violaciones reclamadas;

- ❖ Actos consentidos expresamente;
- ❖ Actos consentidos tácitamente, que son aquellos contra los que no se promueva Juicio de Amparo;
- ❖ Resoluciones judiciales o de Tribunales Administrativos respecto de los cuales conceda la ley algún recurso o medio de defensa dentro del procedimiento;
- ❖ Cuando se tramite ante los Tribunales Ordinarios algún recurso o defensa legal propuesta por el quejoso;
- ❖ Cesen los efectos del acto reclamado;
- ❖ Cuando subsistiendo el acto reclamado, no pueda surtir efecto legal o material alguno por haber dejado de existir el objeto materia del mismo; y
- ❖ En otros casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de la Ley.

5.5.4 Plazos de interposición del Juicio de Amparo

El Juicio de Amparo, se interpondrá a los 15 días siguientes:⁷⁶

- ❖ Al en que haya surtido efectos la notificación al quejoso de la resolución o acuerdo que reclame;
- ❖ Al que haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; y
- ❖ Se haya ostentado sabedor de los mismos.

Lo anterior procederá excepto:

- ❖ En los casos en los que a partir de la vigencia de una ley ésta sea reclamable en la vía de amparo, cuyo término de interposición será de 30 días; y

⁷⁶ Artículo 21 de la Ley de Amparo, Editorial ISEF, 7ª. Edición, México, 2004.

- ❖ Cuando se trate de sentencia definitiva que ponga fin al Juicio en el que el agraviado no haya sido citado legalmente para el mismo, en cuyo caso el término de interposición será de 90 días.

En el caso de que el promovente resida fuera de la República Mexicana el término de interposición será de 180 días, desde el día siguiente en que tuviere conocimiento de la sentencia definitiva, sin embargo, si el interesado, regresa al lugar en que se siguió el juicio, el término se reduce a 15 días.

5.5.5 Sentencia en el Juicio de Amparo

Las sentencias emitidas en el Juicio de Amparo, sólo se ocuparán de los individuos en particular, así como de las personas morales que lo hubiesen solicitado, limitándose a ampararlos o protegerlos cuando así proceda, en el caso especial sobre el que verse la demanda; o a sobreseer en el juicio en el supuesto de que se actualice alguna causal de improcedencia del mismo.

En contra de la sentencia dictada en el Juicio de Amparo Indirecto o contra actos, procede el medio de defensa llamado Recurso de Revisión del cual conoce un Tribunal Colegiado de Circuito.

El plazo para la presentación del Recurso de Revisión será de diez días a partir del siguiente al en que surta efectos la notificación, dos días después de que se le notifica al gobernado.

La sentencia en el Recurso de Revisión se puede dictar en los siguientes sentidos: Confirmación, modificación o revocación respecto a la sentencia del Juez de Distrito.

5.5.6 Recursos en el Juicio de Amparo

Los Recursos en el Juicio de Amparo, son: El Recurso de Revisión, el Recurso de Queja y el Recurso de Reclamación.⁷⁷

El artículo 83 de la Ley de Amparo establece que procede el Recurso de Revisión contra:

⁷⁷ Artículo 82 de la Ley de Amparo, Editorial ISEF, 7ª. Edición, México, 2004.

- ❖ Resoluciones de los Jueces de Distrito o del superior del Tribunal responsable que desechen o tengan por no interpuesta la demanda de amparo;
- ❖ Resoluciones de los Jueces de Distrito o del superior del Tribunal responsable en las cuales:
 - Concedan o nieguen la suspensión definitiva;
 - Modifiquen o revoquen el auto en que se conceda o se niegue la suspensión definitiva; y
 - Niegue la revocación o modificación de la suspensión definitiva.
- ❖ Contra autos de sobreseimiento y las interlocutorias que se dicten en los incidentes de reposición de autos;
- ❖ Las sentencias dictadas en la audiencia constitucional; y
- ❖ Resoluciones que en materia de Amparo Directo, pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito, cuando decidan sobre la Constitucionalidad de Leyes, Tratados Internacionales, Reglamentos o cuando se establezca la interpretación directa de un precepto de la Constitución.

El Recurso de Revisión, se interpondrá dentro de los 10 días contados a partir desde el siguiente día al en que surta efectos la notificación de la resolución recurrida, ante la autoridad que conoce del Juicio.

Procede el Recurso de Queja contra:⁷⁸

- ❖ Autos dictados por los Jueces de Distrito o, por el Superior del Tribunal en que admitan demandas notoriamente improcedentes. Se interpondrá dentro de los 5 días siguientes a su notificación;
- ❖ Contra las autoridades responsables por exceso o defecto en la ejecución de la suspensión provisional o definitiva del acto reclamado. Se podrá interponer en cualquier tiempo;

⁷⁸ Artículo 95 de la Ley de Amparo, Editorial ISEF, 7ª. Edición, México, 2004.

- ❖ Contra las mismas autoridades, por falta de cumplimiento del auto en que se conceda la libertad bajo caución del quejoso. Se podrá interponer en cualquier tiempo;
- ❖ Procede también el Recurso de Queja contra las mismas autoridades por exceso o defecto en la ejecución de la sentencia dictada, si se concedió al quejoso el amparo. Se tiene para su interposición un año;
- ❖ Contra las resoluciones que dicten los Jueces de Distrito, el Tribunal que conozca o haya conocido del juicio o en su caso los Tribunales Colegiados de Circuito. Se interpondrá dentro de los cinco días siguientes a su notificación;
- ❖ Contra las resoluciones que dicten los Jueces de Distrito, o el Superior del Tribunal a quien se impute la violación, durante la tramitación del Juicio de Amparo o del incidente de suspensión que no admitan expresamente el recurso y por su naturaleza se cause daño o perjuicio, a alguna de las partes, no reparable en la sentencia definitiva, o contra las que se dicten después de fallado el Juicio en primera instancia, siempre que no sean reparables por las mismas autoridades o por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con arreglo a la ley. Se interpondrá dentro de los cinco días siguientes a su notificación;
- ❖ Contra las resoluciones definitivas que se dicten en el incidente de reclamación de daños y perjuicios, que excedan treinta días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal. Se interpondrá dentro de los cinco días siguientes a su notificación;
- ❖ Contra las autoridades responsables con relación a los Juicios de Amparo de la competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito en Amparo Directo, si no proveen la suspensión dentro del término legal, o en su caso concedan o nieguen esta; cuando rehúsen la admisión de fianzas o contrafianzas, no reúnan los requisitos o sean insuficientes; cuando nieguen al quejoso su libertad caucional, o cuando las resoluciones que dicten las autoridades causen daños o perjuicios notorios a alguno de los interesados. Se interpondrá dentro de los cinco días siguientes a su notificación;
- ❖ Contra actos de las autoridades responsables en caso de incompetencia de los Tribunales Colegiados de Circuito, en Amparo Directo, por exceso o defecto en la ejecución de la sentencia en la que se haya concedido el amparo al quejoso, Se tiene para su interposición un año;

- ❖ Contra las resoluciones que pronuncien los Jueces de Distrito en los casos de restitución de y perjuicios. Se tiene para su interposición cinco días; y
- ❖ Contra las resoluciones de un Juez de Distrito o del Superior del Tribunal responsable, que concedan o nieguen la suspensión provisional. Se tiene para su interposición 24 horas.

Procede el Recurso de Reclamación contra:⁷⁹

Los acuerdos de trámite dictados por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por los Presidentes de las Salas ó de los Tribunales Colegiados de Circuito; se interpone dentro del término de tres días siguientes aquel en que surta sus efectos la notificación de la resolución impugnada.

5.6 Revisión Administrativa

La Revisión Administrativa, es el medio con el que cuenta el particular para solicitar, que una resolución administrativa que le haya sido desfavorable, sea revisada por el superior jerárquico de la autoridad fiscal que la emitió.⁸⁰

La solicitud de Revisión Administrativa se deberá presentar después de que hayan transcurrido los plazos para la interposición de algún medio de defensa, tales como el Recurso Administrativo de Revocación y el Juicio de Nulidad, de los cuales en ambos casos el plazo es de cuarenta y cinco días hábiles contados a partir del día siguiente a aquel en que surta efectos la notificación de la resolución administrativa.

Por lo que, una vez que hayan transcurrido los plazos referidos, se podrá presentar la solicitud de Revisión Administrativa en cualquier tiempo hasta antes que haya prescrito el crédito fiscal, el cual es de cinco años.

No existe precepto legal que establezca, la documentación que se debe anexar a la autoridad para que proceda la Revisión Administrativa, sin embargo conforme a la normatividad interna de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (S.H.C.P.), y para

⁷⁹ Artículo 103 de la Ley de Amparo, Editorial ISEF, 7ª. Edición, México, 2004

⁸⁰ Artículo 36 del Código Fiscal de la Federación, Editorial SISTA, México, 2004.

que la autoridad este en posibilidad de analizar el caso en concreto, se debe anexar básicamente:

- ❖ La resolución administrativa que se solicita sea reconsiderada;
- ❖ El acta de notificación de dicha resolución; y
- ❖ Las pruebas que sean necesarias para el caso en concreto.

El sentido de la resolución recaída a la Revisión Administrativa, podrá ser, solamente para conceder o negar, la razón del acto, y no podrá ser impugnada la resolución que niegue dicha Revisión.

La Revisión Administrativa sólo podrá solicitarse respecto de resoluciones administrativas desfavorables al particular emitidas a partir del 1° de enero de 1996.

CONCLUSIONES

Conclusiones

PRIMERA.-

En el transcurso de este documento se ha seguido con interés el creciente papel que el comercio exterior y la regulación aduanera están jugando en el nuevo marco de las relaciones internacionales; dada la transformación de su regulación con el paso del tiempo, se considera oportuno realizar una serie de reflexiones finales orientadas a comprender el desafío para asumir esos cambios.

SEGUNDA.-

Se observa que dentro de la reforma mencionada, los cambios en el marco legislativo aplicables al procedimiento aduanero, el aumento de comercio entre países y la liberalización de los regímenes aduaneros, tienen que ir acompañados con los correspondientes cambios en el marco institucional. Más aún si consideramos la importancia que representa el intercambio comercial que realizan los Agentes Aduanales a favor de los importadores y exportadores.

TERCERA.-

Se contempla en el presente estudio que la Ley Aduanera, dentro de los aspectos que regulan al procedimiento aduanero, establece que para el ejercicio de los derechos de importación en comercio, se requiere de la participación del Agente o Apoderado Aduanal, sujetos autorizados para la tramitación del despacho ante la Aduana de despacho, donde se introduzca la mercancía a nuestro país

CUARTA.-

Se advierte que el despacho aduanero se efectúa al momento de la activación del sistema aleatorio con la presentación del pedimento y anexos necesarios, este trámite se realiza ante la autoridad aduanera para que ésta proceda a la verificación.

QUINTA.-

Se considera de suma importancia la correcta tramitación aduanera del despacho de mercancías que se pretenden internar a nuestro país, debido a que la propia Ley Aduanera establece causales de embargo para aquellas mercancías que no cumplen con dicho trámite observándose todos los lineamientos a que esta sujeta la importación de las mismas y la importancia que representa la protección aduanera en el comercio nacional.

SEXTA.-

En virtud de lo analizado se percibe la trascendencia del embargo precautorio de mercancías, ya que se ordena el depósito de las mismas en el recinto fiscalizado hasta en tanto no se emita la resolución al Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera.

SÉPTIMA.-

La legislación interna contempla al Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera como un medio a través del cual se determina el cumplimiento de los requisitos y formalidades para la legal estancia en el país de las mercancías sobre las cuales la autoridad aduanera en el ejercicio de sus facultades de comprobación, presumió la comisión de irregularidades que ameriten embargo precautorio de mercancías.

OCTAVA.-

En virtud de lo analizado se percibe la importancia de la disminución del plazo para la emisión de la resolución derivada del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera, ya que permitiría a los Agentes o Apoderados Aduanales liberar la mercancía embargada con mayor prontitud y evitar mayores gastos por el depósito de dichas mercancías.

NOVENA.-

Con lo planteado se pretende beneficiar a los Agentes o Apoderados Aduanales que representan a los importadores, ya que se pretende modificar la Ley Aduanera para que no solo sea un conjunto moderno de normas jurídicas, sino que se actualice a las necesidades de los gobernados para facilitar su cumplimiento y fomentar el comercio en nuestro país.

DÉCIMA.-

Se establece que los actos de la administración deben de estar fundados en el principio de legalidad y que ante la afectación de los derechos del particular se establecen medios de defensa para la impugnación de los actos, procedimientos o resoluciones emitidos por la autoridad.

UNDÉCIMA.-

Otro punto esencial consiste en establecer que en contra de la resolución que emite la autoridad en el Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera, la Ley establece que los medios de defensa correspondientes son el Recurso Administrativo de Revocación y el Juicio de Nulidad.

DUODÉCIMA.-

Por último se concluye que la propuesta de reforma al párrafo tercero del artículo 153 de la Ley Aduanera pretende que las autoridades aduaneras emitan sus resoluciones de manera pronta y expedita, basándose en el principio de economía procesal y en beneficio de los Agentes, Apoderados Aduanales e importadores de nuestro país.

BIBLIOGRAFÍA

- 1) Acosta Roca, Felipe. TRÁMITES Y DOCUMENTOS EN MATERIA ADUANERA. Ediciones Fiscales ISEF, 1ª. Edición, México, 2000.
- 2) Acosta Roca, Felipe. GLOSARIO DE COMERCIO EXTERIOR 2003, Ediciones Fiscales ISEF, 1ª. Edición, México, 2003.
- 3) Alonso González, Rosa María y/otros. METODOLOGÍA JURÍDICA, UNAM, SUA, 1ª. Edición, México, 1996.
- 4) Asociación de Agentes Aduanales del Aeropuerto de México, A. C.. FORMATOS Y CRITERIOS JUDICIALES EN MATERIA ADUANERA, Editorial AAADAM, 1ª. Edición, México, 1988.
- 5) Basaldúa, Ricardo Javier. DERECHO ADUANERO, Editorial Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1992.
- 6) Carrasco Iriarte, Hugo. DERECHO FISCAL CONSTITUCIONAL, Editorial Harla, México, 1993.
- 7) Carvajal Contreras, Máximo. DERECHO ADUANERO, Editorial Porrúa, México, 1993.
- 8) Gallegos Reyes, Humberto. LOS JUICIOS DE NULIDAD Y AMPARO EN MATERIA FISCAL, Ediciones Fiscales ISEF, 1ª. Edición, México, 2003.
- 9) Guerrero Lara, Ezequiel y Guadarrama López, Enrique (compiladores). LA INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA (1917-1982). Tomo I, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1984.
- 10) Leyva García, Eugenio Jaime. IMPORTACIONES Y EXPORTACIONES, Ediciones Fiscales ISEF, 1ª. Edición, México, 2003.

- 11) López Durán, Rosalío. METODOLOGÍA JURÍDICA, Iure Editores, S.A. de C.V., 1ª. Edición, México, 2002.
- 12) Maerker Hahne, Gunter. INTRODUCCIÓN AL COMERCIO EXTERIOR Y ADUANAL DE NUESTRO PAÍS, Editorial Maerker, 2ª. Edición, México, 2000.
- 13) Paz Lopez, Alejandro y Mesta Guerrero José Guadalupe. EL RECURSO DE REVOCACIÓN EN MATERIA FISCAL 2004, Ediciones Fiscales ISEF, 1ª. Edición, México, 2004.
- 14) Pérez Escobar, Jacobo. MÉTODOS Y TÉCNICAS DE LA INVESTIGACIÓN JURÍDICA, Editorial Themis, 3ª. Edición, México, 1999.
- 15) Quintana Adriano, Elvia Arcelia. EL COMERCIO EXTERIOR DE MÉXICO, Editorial Porrúa, 2ª. Edición, México, 2003.
- 16) Reyes Díaz Leal, Eduardo. COMERCIO EXTERIOR, PRINCIPIOS Y BASES, Editorial Universidad en Asuntos Internacionales, 2ª. Edición, México, 2001.
- 17) Rodríguez Lobato, Raúl. DERECHO FISCAL, Editorial Harla, 2ª. Edición, México, 2002.
- 18) Rohde Ponce, Andrés. DERECHO ADUANERO MEXICANO. Ediciones Fiscales ISEF, 1ª. Edición, México, 2000.
- 19) Rohde Ponce, Andrés. REGÍMENES, CONTRIBUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ADUANEROS. Ediciones Fiscales ISEF, 1ª. Edición, México, 2000.
- 20) Rodríguez Cepeda, Bartolo Pablo. METODOLOGÍA JURÍDICA, Editorial Oxford, 1ª. Edición, México, 2003.
- 21) Tardiff, Guillermo. HISTORIA GENERAL DEL COMERCIO EXTERIOR MEXICANO, Tomos I, II y III, Editorial Porrúa, México, 1968.

- 22) Vallejo, Virgilio. DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS AGENTES ADUANALES, Edición del autor, México, 1994.
- 23) Witker, Jorge. DERECHO TRIBUTARIO ADUANERO, Universidad Nacional Autónoma de México, 1995.
- 24) Zepeda Salinas, Erick. NUEVOS REGÍMENES ADUANEROS, Ediciones Fiscales ISEF; 1ª. Edición, México, 2003.

REVISTAS CONSULTADAS

- 1) Administración Central de Fiscalización Aduanera. Fideicomiso Público para el Programa de Mejoramiento de los Medios de Informática y de Control de las Autoridades Aduaneras, Aduana México Hoy. Administración General de Aduanas, Año 1, No. 3, México, agosto de 2002.
- 2) Administración Central de Planeación Aduanera. Avances de las iniciativas bilaterales entre México y los Estados Unidos, Aduana México Hoy. Administración General de Aduanas, Año 1, No. 3, México, agosto de 2002.
- 3) Montoya Castro, Jorge. Informática: Proyectos para el Año 2002, Aduana México Hoy, Administración General de Aduanas, Año 1, No. 3, México, agosto de 2002.

LEGISLACIÓN CONSULTADA

- 1) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial SISTA, México, 2004.
- 2) Ley de Comercio Exterior, Editorial SISTA, México, 2004.
- 3) Ley Aduanera, Editorial ISEF, 34ª. Edición, México, 2004.
- 4) Ley de Amparo, Editorial ISEF, 7ª. Edición, México, 2004.

- 5) Código Fiscal de la Federación, Editorial SISTA, México, 2004.
- 6) Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2004, Editorial ISEF, 34ª. Edición, México, 2004.
- 7) Reglamento de la Ley Aduanera, Editorial ISEF, 34ª. Edición, México, 2004.

DICCIONARIOS JURÍDICOS CONSULTADOS

- 1) Diccionario Jurídico Espasa Lex, Editorial Espasa Calpe, S.A., Nueva Edición, Madrid, 2003.
- 2) Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM y Editorial Porrúa, 15ª. Edición, México, 2001.
- 3) Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano, Editorial Porrúa, UNAM, México, 2001.

DICCIONARIOS CONSULTADOS

- 1) Real Academia Española. Diccionario de la Lengua Española. Versión electrónica 1.1 en CD-ROM, Espasa, Calpe, S.A., 21ª. Edición, España, 1998.

DIRECCIONES DE CORREO ELECTRÓNICO

- 1) Administración General de Aduanas de México, Historia de la Aduana en México, página red: <http://www.aduanas.gob.mx>.
- 2) Secretaría de Relaciones Exteriores. Base de Datos de Tratados, página red: <http://tratados.sre.gob.mx>.

OTROS

- 1) Convenio Internacional para la Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros. Anexo H-2 del Convenio de Kyoto relativo a las infracciones aduaneras, en vigor en junio de 1982.
- 2) Diario Oficial de la Federación el 31 de marzo de 1981
- 3) Diario Oficial de la Federación, 10 de junio de 1998.
- 4) Diario Oficial de la Federación el 28 de febrero de 2001.
- 5) Oficio No. 326-SAT-09-700-I-2458 del 18 de abril de 2001, emitido por la Administración Central de Regulación del Despacho Aduanero, dependiente de la Administración General de Aduanas.