



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES**

**ARAGÓN**

**“INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 162  
FRACCIÓN V, DE LA LEY ADUANERA, EN PERJUICIO  
DE LA ESFERA LABORAL DEL AGENTE ADUANAL”**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
VICTOR MANUEL CORREA PLATAS**

**ASESOR:  
LIC. AGUSTÍN TREJO ALCÁNTARA**

**MÉXICO**

**2005.**



**FES Aragón**

Excelente oportunidad para agradecer a:

Mi gran Dios por que gracias a su presencia en mi mente y en mi corazón he obtenido seguridad y fe en los proyectos que entablo y por lo tanto he logrado superarme día a día como ser humano.

A mi mamá Naty Platas, a mi papá Víctor Correa (+) a mi hermana Jessy Correa, a mi hermano Pepe Correa y a Chava Hernández quienes han sido y serán siempre mi gran familia ya que gracias al amor, comunicación y unión existentes me han permitido tener base sólida y lo cual se ha reflejado en mis actitudes.

A mis parientes veracruzanos y yucatecos quienes siempre me han inyectado con su alegría y entusiasmo para salir adelante. En este sentido quiero agradecer especialmente a mi tío Esteban Fuentes, Lorenzo Fuentes, Alfredo Contreras, Pedro Correa y Ana María Correa por el apoyo incondicional que nos han brindado a mi familia y a mí.

A gente importante para mí, que he tenido la oportunidad de conocer a lo largo de mi vida y que les aprecio ya que siempre me han apoyado y me han dado aliento como es el caso de la Sra. Rosita Pérez, el Sr. Bernardino Pacheco y su respetable esposa la Sra. Pilar Escalante, así como su gentil familia. Las Sras. Paty y Sarita Jiménez.

A los que han sido mis grandes y mejores amigos, es decir, Miguel Ang, Jorge Boyzo, Fito Chávez, Ernesto Suárez (+), Fernando Corona, Jorge Piña, Nando Pérez, Rene Arista, Oscar Lezama, Mario Alonso, Saraí Colin, Sandra Ayala, Nohemí Carballo, Valentín Maldonado y Leonardo Arroyo.

Considero que la gente que se encuentra a tu alrededor es pieza clave para poder crecer como persona y obtener triunfos, es por ello que reitero a ustedes un agradecimiento de corazón, en estos momentos importantes y de júbilo, ya que veo terminada una de las etapas trascendentales de mi crecimiento profesional y el presente trabajo de investigación representa el cierre de un ciclo profesional.

Gracias y Díos me los Bendiga Siempre!

Dedico el presente proyecto de investigación a:

A la Universidad Nacional Autónoma de México, por ser la institución que desde mis estudios preparatorianos hasta los Universitarios me ha abierto las puertas para seguir con mi preparación académica.

A la Facultad de Estudios Superiores Aragón, por que sido la Universidad que me ha dado las herramientas para emprender las etapas posteriores de crecimiento profesional y en ella se ha consumado una de las metas más importantes de mi vida.

Al Lic. Agustín Trejo Alcántara, quien ha representado para mí el conocimiento, la guía, la motivación y el impulso para continuar en las distintas fases profesionales que he vivido con él, en la Universidad cuando me impartió cátedra, en la Administración General de Aduanas cuando fuimos compañeros y en la presente tesis cuando fue mi asesor.

Al Mtro. Antonio Reyes Cortés, por su confianza, comprensión y apoyo incondicional brindado para la realización de este proyecto.

Al Lic. José Antonio Martínez, a la Psicóloga Isabel Barcenás, al Lic. Víctor Cacheux, a la Lic. Erica, a la Lic. Georgina Estrada, al Lic. Rogelio Sosa y a la Lic. Jacqueline Mandujano, por la gran amistad que me han brindado, el conocimiento que me han compartido y el gran impulso que me han proporcionado para incorporarme al campo laboral.

Al Lic. Valentín Maldonado Trejo, quien me ha demostrado ser una persona de altos valores morales, una guía fundamental en los caminos que hemos recorrido juntos y la mano amiga que te inspira confianza y sinceridad.

Al Lic. Pedro Trejo Vargas, por la aportación que nos ha hecho, mediante su obra titulada "El Sistema Aduanero Mexicano" ya que ha servido de base para que su servidor pudiera desarrollar la presente Tesis.

## INDICE.

INTRODUCCIÓN.....	I
 <b>CAPITULO PRIMERO: “Antecedentes Históricos del Comercio Exterior y de la Actividad Aduanera”</b>	
1.1 Orígenes del Comercio Exterior de Mercancías.....	1
1.1.1 Los Egipcios.....	3
1.1.2 Los Fenicios.....	3
1.1.3 Los Griegos.....	4
1.1.4 Los Romanos.....	6
1.1.5 Los Árabes.....	8
1.1.6 Los Españoles.....	10
1.1.7 Las Ligas de Ciudades Comerciales.....	12
1.2 Antecedentes del Comercio Exterior en México.....	13
1.2.1 Etapa Prehispánica.....	14
1.2.2 Etapa Colonial.....	16
1.2.3 Etapa Independiente.....	25
1.2.4 Etapa de Reforma.....	35
1.2.5 El Porfiriato.....	38
1.2.6 Etapa Revolucionaria.....	42
1.2.7 Etapa Posrevolucionaria.....	43
1.3 La Apertura Comercial.....	46
1.4 La Nueva Aduana en el Inicio del Milenio 2000.....	48

## **CAPÍTULO SEGUNDO: “El Comercio Exterior y la Aduana Moderna en México”**

2.1 Definición de la Aduana Moderna.....	53
2.2 Conceptualización de la Aduana de Nuestros Días.....	57
2.3 Funciones de la Aduana Moderna.....	60
2.3.1 Funciones de Facilitación.....	64
2.3.2 Funciones de Recaudación.....	65
2.3.3 Funciones de Fiscalización.....	66
2.3.4 Funciones de Verificación.....	68
2.3.5 Funciones de Prevención.....	72
2.3.6 Funciones de Estadística.....	73
2.4 Fideicomiso Público para el Programa de Mejoramiento de los Medios de Informática y Control de las Autoridades Aduaneras.....	75
2.5 Organización de la Aduana Moderna.....	76
2.5.1 La Administración General de Aduanas.....	77
2.5.2 Estructura de la Administración General de Aduanas.....	79

## **CAPITULO TERCERO: “Los Usuarios de las Aduanas y Demás Sujetos en el Comercio Exterior”**

3.1 Los Importadores.....	93
3.2 Los Exportadores.....	100
3.3 Los Propietarios.....	105
3.4 Los Consignatarios.....	106
3.5 Los Destinatarios.....	108
3.6 Los Remitentes.....	109
3.7 Los Almacenistas.....	110
3.8 Los Comerciantes.....	112
3.9 Los Poseedores o Tenedores.....	115

3.10 Los Agentes de Transporte y Transportistas.....	116
3.11 Los Pasajeros.....	121
3.12 Otros Sujetos.....	124
3.13 Los Dictaminadores Aduaneros.....	129
3.14 Los Apoderados Aduanales.....	132
3.15 Los Agentes Aduanales.....	139

**CAPITULO CUARTO: “ Inconstitucionalidad del Artículo 162, Fracción V, de la Ley Aduanera, en Perjuicio de la Esfera Laboral del Agente Aduanal”**

4.1 Antecedentes de la Figura del Agente Aduanal.....	144
4.1.1 Definición del Agente Aduanal.....	147
4.1.2 Naturaleza Jurídica de la Figura del Agente Aduanal.....	149
4.1.3 Requisitos para ser Agente Aduanal.....	158
4.1.3.1 Obligaciones del Agente Aduanal.....	165
4.1.3.2 Derechos del Agente Aduanal.....	172
4.1.4 Inhabilitación del Agente Aduanal.....	175
4.1.4.1 Suspensión de la Patente del Agente Aduanal.....	176
4.1.4.2 Cancelación de la Patente del Agente Aduanal.....	179
4.1.4.3 Procedimiento para Suspender al Agente Aduanal o para Cancelar su Patente.....	183
4.1.4.4 Extinción de la Patente del Agente Aduanal.....	185
4.2 La Inconstitucionalidad del Artículo 162 Fracción V, de la Ley Aduanera, en Perjuicio de la Esfera Laboral del Agente Aduanal y sus Efectos en el Comercio Exterior.....	186
4.3 Nuestro Punto de Vista.....	193
Conclusiones.....	196
Bibliografía.....	203

## INTRODUCCIÓN.

La historia del comercio es la historia de la comunicación entre los pueblos. Sus diversas destrucciones y cierto flujo y reflujo de poblaciones y devastaciones, constituyen sus mayores acontecimientos.

El efecto del comercio es la riqueza; la consecuencia de las riquezas es el lujo, y la del lujo, la perfección de las artes.

Nuestro país sigue una estrategia o plan para su desarrollo que estriba en un modelo económico compatible con su política comercial, a partir de los años 80's sigue hasta hoy una política económica basada en un modelo de apertura comercial y de fomento de las exportaciones, dejando en el pasado el antiguo modelo de sustitución de las importaciones cuya característica principal fue el establecimiento de permisos y aranceles muy altos a las importaciones realizadas en México, así como un esquema de subsidios a las empresas que sólo producían lo necesario para un mercado cautivo sin competencia internacional.

Así pues, la política económica del país, ha marcado la pauta para la política comercial, y de ésta se ha desprendido la función de la aduana, que ha servido como un instrumento y mecanismo de apoyo para que se realice favorablemente el comercio de nuestro Estado con otros países.

Ante la presencia de la globalización México ingresa al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), actualmente Organización Mundial de Comercio (OMC) y comienza a firmar un sin número de Tratados Internacionales como se muestra en el primer capítulo del presente trabajo, en los que destaca por su importancia el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

Es aquí en donde el Agente Aduanal desempeña un papel importantísimo al hacer más productiva la aduana mexicana, logrando esto con la participación del gobierno federal, local y sin duda de los servicios que presta dicho Agente Aduanal, este último no se le debe considerar como enemigo sino como amigo ya que existe una necesidad mutua, si bien es cierto el Estado al delegar sus facultades de esta actividad a esa figura jurídica, se puede decir que no ha llenado su función, es por eso que resulta interesante destacar el trato jurídico por parte de la Autoridad Aduanera al iniciar una suspensión y/o cancelación de la patente aduanal. Partiendo de la premisa: si las causales de suspensión y/o cancelación así como el procedimiento se apegan a la normatividad que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el caso de la obligación contemplada en el numeral 162, fracción V, de la Ley Aduanera, que guarda una especial relación con la causal de cancelación de la patente de Agente Aduanal, esto plasmado en la fracción IV, del artículo 165 de la Ley Aduanera vigente, traduce en sus disposiciones criterio apartado de la legalidad.

Es decir, si un Agente Aduanal ha cometido un error que por lo cual la autoridad considere suspender su patente, la legislación de la materia establece la obligación de que un Agente Aduanal en operación no entable relación laboral alguna con el Agente aduanal suspendido, esto a través de sus clientes, ya que de hacerlo se ubicará en la hipótesis de cancelación de su patente.

Al haber incurrido en dicha causal de cancelación de patente que prevé el artículo 165 de la ley en comento, se ordenará la suspensión de inmediato de la patente aduanal, antes de iniciarse el procedimiento de cancelación de patente.

Lo anterior es sumamente delicado y perjudicial para el Agente Aduanal que sin responsabilidad y aún con ella pueda perder de un día para otro su fuente de

trabajo, por lo que despojan al agente aduanal de una manera tajante, ilegal y arbitraria de la actividad que es su fuente de trabajo y que constituye para éste su patrimonio, lo cual se traduce en una pena inusitada y trascendental.

Al presumir la autoridad que el agente aduanal ha incurrido en una causal de cancelación de patente, inmediatamente se ordena le sea suspendida dicha autorización, en tanto, no se resuelva dicho procedimiento de cancelación, notificando en la misma orden de suspensión de patente el inicio del procedimiento de cancelación y concediendo un plazo de diez días para ofrecer pruebas que logren desvirtuar la causal imputada otorgándole el derecho de concluir los despachos pendientes, entendiéndose éstos como los que ya están con su pedimento de importación y listos para ser ingresados a la aduana, es decir, todos los documentos que al Agente Aduanal le entregaron los clientes para realizar los despachos aduaneros, ya no los puede llevar a cabo, teniendo que devolver los mismos a sus clientes, quienes buscarán al Agente Aduanal en activo que pueda realizar sus despachos; ocasionándole a los mismos, graves daños y perjuicios, además que el Agente Aduanal en operación en este caso sin ser responsable de la suspensión provisional, deberá pagar las consecuencias de la misma.

Por consiguiente es de vital importancia una revisión a la Ley Aduanera de forma sustancial por parte del legislador y conseguir sean suprimidos los artículos antes señalados de la multicitada ley. Ya que dichas disposiciones no brindan seguridad jurídica como lo es el fin primordial de nuestra carta suprema, sino por el contrario perjudican gravemente a la esfera jurídica de quienes se ubican en los supuestos jurídicos allí contemplados. Así el Agente Aduanal gozará de un trato constitucional con seguridad jurídica como lo contemplada la propia carta magna, así mismo obtendrá el respeto a las garantías individuales por parte de la autoridad correspondiente.

Es así como surge la inquietud de realizar la presente investigación, abordando desde los antecedentes históricos del comercio exterior y la actividad aduanera, en donde nace de igual forma la intervención de lo que hoy conocemos como Agentes Aduanales y que se analizarán en el primer capítulo, así como la esencia de lo que es la aduana y su funcionamiento en relación al comercio exterior y la actividad del Agente Aduanal dentro de dicho gremio, no sin dejar de mencionar en el capítulo segundo, la estructura de la Administración General de Aduanas que es la Autoridad del Gobierno Federal que encierra una estrecha relación con los Agentes Aduanales en todo sentido amplio.

En el tercer capítulo se analizarán otros usuarios que juegan un papel no menos importante que el Agente Aduanal en el comercio exterior y la actividad aduanera, de esta forma iremos aterrizando en la figura jurídica del Agente Aduanal, quien como también un usuario de las Aduanas es el punto medular y esencial del presente trabajo de investigación.

El propósito que se persigue en el desarrollo del mismo es mejorar el sistema jurídico mexicano, en especial el sistema aduanero. Por que si bien es cierto, la autoridad administrativa desea el mejor desempeño de este personaje y con ello hacer más prospera la economía mexicana, al agilizar el comercio, dará liquidez, logística, además de fuentes de trabajo.

No debemos olvidar que la aduana es el punto torácico en la intervención del Agente Aduanal en el despacho aduanero, quien funge un doble papel, representa al contribuyente al presentar y firmar la declaración (de autodeterminación) aduanera, pero también representa al Estado Mexicano al ser quien le exige y certifica el cumplimiento documental y fiscal de los importadores y exportadores.

## CAPITULO I

### “ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL COMERCIO EXTERIOR Y DE LA ACTIVIDAD ADUANERA”

#### 1.1 Orígenes del Comercio Exterior de mercancías.

El comercio exterior en la actualidad juega un papel de primera magnitud en el desarrollo económico de los países, siendo de vital importancia para la supervivencia de la humanidad ya que dicha actividad está presente en todos los aspectos de la vida, ya sea en el comercio de la fuerza del trabajo (salario), del dinero (tipo de interés), del comercio de mercancías (precio), del comercio de divisas (tipo de cambio) o en su forma más antigua y elemental como lo ha sido el trueque.

Cabe señalar que la función aduanera nace precisamente con la actividad del comercio internacional. Es importante recordar que el comercio internacional de bienes es un aspecto de la política comercial de un país, sin embargo para entender como surgió este intercambio entre naciones o estados, se debe precisar cuáles fueron el origen y las causas que dieron pie para que las entonces naciones intercambiaran sus productos entre ellas.

En sus orígenes el comercio era una ocupación que se realizaba por campesinos y artesanos para darle salida a sus productos, con el paso del tiempo surge el comercio ambulante, lo cual originó la formación de comunidades tribales o grupos de personas que empezaban a dedicarse en forma exclusiva a esta actividad.

Una de las primeras causas que dieron lugar al intercambio de bienes y servicios fue la desigualdad en la distribución en los recursos naturales, las diferencias humanas principalmente en lo relativo a habilidades, la división y la especialización del trabajo, así como las ventajas comparativas de los pueblos o naciones y la necesidad de obtención de bienes que no podían producir o producían de manera muy costosa las naciones. Así, al perfeccionarse y facilitarse los medios de comunicación, el comercio se fue ampliando y evolucionando, desde el primitivo comercio de los pueblos de la antigüedad, hasta el desarrollado y ágil comercio contemporáneo electrónico. Esta evolución significó una ampliación del comercio en el volumen de los intercambios y extensión de la zona geográfica de influencia de dichos intercambios. Cuando la zona de intercambio sobrepasó las fronteras nacionales apareció como necesidad natural el comercio internacional. De esta forma con el intercambio comercial, también se incrementaron y surgieron nuevas necesidades de los pueblos y naciones quienes empezaron a buscar nuevas formas de desarrollo económico mediante el intercambio de sus productos.<sup>1</sup>

Cabe destacar que existieron culturas que han aportado diversos aspectos de suma importancia de intercambio comercial a la humanidad como la India, China, Siria y Babilonia entre otras, pero se han considerado como algunos de los más importantes pioneros en la actividad comercial a los Egipcios, Fenicios, Griegos, Romanos, Árabes, Españoles y a las ligas de las ciudades, las cuales abordare en los puntos siguientes del presente trabajo con el objetivo de ilustrarles la evolución que ha tenido el comercio exterior y en consecuencia la actividad aduanera dentro de la cual ha sido medular la intervención del agente aduanal para el despacho de las mercancías de comercio exterior.

---

<sup>1</sup> TREJO VARGAS, Pedro. El Sistema Aduanero de México. Editor Virgilio Vallejo. Serie académica número I. México 2003. Pág. 22.

### **1.1.1 Los Egipcios.**

Durante los siglos XIV y XV a.c. se dio el periodo mas floreciente del comercio, cabe señalar que en Egipto fue donde surgieron las primeras aduanas, estableciendose estas en los puertos y lugares de entrada donde se gravaban las mercancías, exceptuando las de la corona.

Es sabido que en Egipto se desarrollaba el comercio de importación y exportación con lo cual se introducían maderas, marfiles, metales, lanas, aceite de oliva, vinos, resinas, plata, mirra, entre otros con los que se percibían tributos por la importación y exportación, tránsito, circulación de paso. Ejemplos de Aduanas son: Elefantina y Kerma; conocieron también las aduanas interiores.

Durante siglos las aduanas fueron únicamente recaudadoras de impuestos y gendarmes fronterizos; sin embargo, en la actualidad sus funciones se han transformado en virtud del desarrollo del comercio exterior y de las normas aduaneras que han dado lugar al nacimiento del derecho aduanero.<sup>2</sup>

Lo anteriormente mencionado ha traído como consecuencia que el aspecto fiscal recaudatorio de las aduanas pase a un segundo término y la función de carácter económico y comercial haya adquirido preponderancia.

### **1.1.2 Los Fenicios.**

Este pueblo fue un antiguo estado marítimo que hacia 1250 a.c. aparece ya bien establecido entre la cordillera de Libano y el Mediterráneo. Fueron muy

---

<sup>2</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas. Enciclopedia Jurídica Mexicana. Tomo I. Editorial Porrúa. México 2002. Pág. 180.

destacados navegantes y comerciantes pero explotaron también la pesca además de distinguirse como grandes arquitectos.

Conocida históricamente la trascendencia que tuvo para el comercio internacional la actividad del pueblo Fenicio, el hecho de que sus naves transportaran mercancías de todos los pueblos conocidos en esa época, la creación de sus colonias que fueron auténticos centros de comercio y depósito de mercancías; la aplicación de todo un sistema de privilegios que se otorgaban en forma recíproca a sus colonias, nos da una clara idea de que aplicaban el proteccionismo y algunas otras teorías de comercio exterior.<sup>3</sup>

Por otra parte, los Fenicios llegaron a dominar el comercio desde las costas del Mar Mediterráneo hasta las costas occidentales del norte de África y las costas Europeas; lo que contribuyó a la creación de los otros pueblos, que no podían competir con ellos, para que crearan un sistema impositivo que gravara la entrada o salida de mercancías a su territorio. Por lo tanto este pueblo en forma indirecta contribuyó al desarrollo histórico del Derecho Aduanero.

### **1.1.3 Los Griegos.**

El gran desarrollo que la cultura helénica había desarrollado, aproximadamente por el siglo VI a. de c., les llevó a prestar mayor atención a la navegación y al comercio que los Fenicios venían desarrollando y a participar más activamente en sus relaciones comerciales con Cartago. Situación que trajo como consecuencia se presentaran diversos problemas de competencia comercial, ocasionando con esto varias guerras entre estos pueblos, que culminaron con la derrota de Cartago en el siglo V a. de c. A manos de los Griegos; trayendo como

---

<sup>3</sup> CARVAJAL CONTRERAS, Máximo. Derecho Aduanero. Editorial Porrúa. Novena Edición. México 2000.

consecuencia el punto de partida para la expansión de la dominación griega por todo el mundo hasta entonces conocido.

Después de tres siglos de dominio en el comercio internacional, los Griegos fueron desplazados de su lugar de potencia marítima por el emergente poder romano. Hecho éste, marcado por las guerras grecorromanas del siglo II a. de c. que sin embargo, llevó a los Griegos a tener un lugar especial en la historia de la humanidad más que por el arte del comercio, por las tradiciones y cultura que difundieron.<sup>4</sup>

Por otra parte es importante indicar que en Grecia surgieron diversas instituciones del derecho aduanero, como es el caso de los inspectores, los cuales se encargaban de vigilar el cumplimiento de las medidas proteccionistas y antimonopólicas impuestas por los Griegos a través de las aduanas a fin de establecer un mecanismo de restricción al cambio internacional de productos, además de favorecer a sus ciudades o colonias de la competencia de los artículos de otros países. Como ejemplo se encuentra la utilización de medidas proteccionistas para evitar la exportación de cereales y eludir el acaparamiento de los granos, para así prevenir las crisis sociales que podría traer consigo la falta de estos productos agrícolas.

La administración de las Aduanas en Atenas fue encomendada a los "decastólogos", quienes se encargaban de recabar el tributo de carácter aduanero denominado "emporium", (emporio) que era el lugar donde concurría para el comercio gente de diversas naciones o "imperium" (la potestad que tiene la Ciudad-Estado para imponer un tributo a las mercancías que se traían de otros lugares o que se enviaban al exterior). El impuesto se cobraba a la entrada de las mercancías a los puertos Griegos y su cuota impositiva consistía en la

---

<sup>4</sup>TREJO VARGAS, Pedro Op. Cit., pág. 23.

quincuagésima parte del precio de la mercancía, o sea un dos por ciento de su valor; esta cuota podía variar hasta un diez por ciento según las necesidades del erario. Se tenían establecidos también derechos de exportación, de circulación y de tránsito de las mercancías.<sup>5</sup>

#### 1.1.4 Los Romanos.

En el esplendor de su imperio, controlaban toda Europa occidental incluyendo las islas británicas, el medio oriente y la parte norte de África. La capital del Imperio Romano más que un centro productor era un centro de intercambio de los diferentes productos del imperio que ahí afluían y desde allí se distribuían.

En Roma se reglamentó el tributo que gravaría el comercio de importación y exportación y que en homenaje a que se estableció por primera vez en el Puerto de Ostia se le denominó "portorium", en ocasiones se le daba el nombre de vectigal y otras denominaciones diferentes de acuerdo a las distintas provincias del imperio.

El portorium tenía un triple aspecto: de "impuesto aduanal" porque se exigía a la entrada o salida del imperio o de las provincias que lo componían, de peaje o tasa establecida por el paso de ciertos caminos o puentes; y de "alcabala" o derecho exigido por una ciudad sobre las mercancías que se introducían a ella. Los Romanos no establecieron esta distinción; pero en cambio; había dos portorium: el marítimo y el terrestre.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> CARVAJAL CONTRERAS, Máximo. Op. Cit., pág. 52.

<sup>6</sup> Ibidem. Pág. 53.

Al principio de la época imperial el portorium era arrendado a pública subasta y a tanto alzado; los arrendatarios se llamaban “conductors portorii” constituyéndose en sociedades para el cobro del impuesto ejerciendo el fisco una labor de vigilancia; posteriormente el cobro se encomendó a los funcionarios imperiales, que tenían la obligación de rendir cuentas de su gestión, persibiendo en compensación de su trabajo un tanto por ciento de las cantidades ingresadas en el tesoro; con esto se llegó más tarde a la percepción directa por el estado.<sup>7</sup>

Las aduanas en Roma se atribuyen al cuarto Rey Anco Marcio, quien las estableció en el Puerto de Ostia, la historia de las aduanas en Roma está llena de modificaciones; fueron abolidas durante el consulado, habiendo sido restablecidas por Emilio Lepido con la finalidad de obtener ingresos extraordinarios que sufragaran los gastos de las guerras. Posteriormente Pompeyo para tener la simpatía de la plebe las suprimió; siendo Julio Cesar quien las restableciera de nuevo pero incluyéndolas ahora en el sistema de la Hacienda Romana.

Roma a través del sistema llamado “telonium” que proviene del griego (telonium) que era la oficina pública donde se pagaban los tributos, organizó la recaudación de su impuesto aduanal, variando su tarifa según la región aduanera de que se tratara; así por ejemplo, las mercancías procedentes del Asia Menor pagaban un dos por ciento de su valor al ser importadas, en cambio las de Sicilia su tasa impositiva era del cinco por ciento sobre su ad- valorem.<sup>8</sup>

En la época imperial la organización del “telonium” fue arrendada, a un tanto alzado, en pública subasta, por un periodo de cinco años a los “publicanos”. El lucro que los publicanos impusieron a la percepción del tributo y la dureza que

---

<sup>7</sup> ALMAJANO GARCÉS, Luis y ALMAJANO PABLOS, José Javier. Derecho Aduanero. Ediciones Internacionales Universitarias. EIUNSA. S.A. Pág. 8.

<sup>8</sup> CARVAJAL CONTRERAS, Máximo. Op. Cit., pág. 53.

ejercían en su cobro, trajeron como consecuencia un sentimiento de repulsa generalizado en contra del sistema aduanero; esto trajo como consecuencia que en la época de la república se aboliera el sistema.

Posteriormente los impuestos fueron cobrados por funcionarios imperiales, que tenían la obligación de rendir cuentas de su gestión al emperador y recibían como recompensa por su labor, un tanto por ciento del total de la cantidad que enteraban. Finalmente los impuestos fueron percibidos directamente por el poder público.

Por último cabe mencionar que el contrabando era un hecho usual dentro del sistema romano; por lo que era común que los mercaderes pusieran la túnica blanca la "praetexta" y la "bulla" a los esclavos para que con esos distintivos de los hombres libres cruzaran las aduanas sin pagar el portorium.

### **1.1.5 Los Arabes.**

Es sabido que la corriente histórica que tiene mayor aceptación es la que afirma que el vocablo "Aduana", proviene de la lengua árabe. En consecuencia desde su aparición en el foro histórico de la humanidad, los árabes crearon un importante sistema que les permitía controlar la entrada y salida de mercancías de su territorio.

Es importante destacar que su política aduanera se basó en una tendencia fiscalista o sea, en considerar los ingresos aduaneros con un exclusivo carácter financiero.

Dentro de esta política se encuentra el establecimiento de "la casa" donde se cobran los impuestos o "el libro de cuentas" donde se asentaban las

recaudaciones; o "el registro" a que se sometían las mercancías, nos da una clara idea del desarrollo que tuvo esta materia en ese pueblo.

Los Arabes establecieron el Almojarifazgo<sup>9</sup>, derecho que tenían que satisfacer las mercancías en sus transportes, el cual fue confirmado posteriormente en los reinos cristianos aunque con tarifas más moderadas hasta el advenimiento de las Austrias que las incrementaron en mas de un triple de su importe anterior, debido a un criterio excesivamente proteccionista, aunque con desigualdad de unos puertos a otros.<sup>10</sup>

Originalmente existieron dos tipos de almojarifazgo, el denominado "mayor", que se percibía por la importación de mercancías del extranjero y el almojarifazgo "menor", que se aplicaba a las operaciones del comercio interior y a la circulación de las mercancías de un puerto a otro del reino. Después del descubrimiento de América se implantó un almojarifazgo mayor llamado de Indias y que era el derecho que pagaban las mercancías que se importaban de aquellas posesiones y se exportaban con destino a las mismas.

El denominado "almojarifazgo" venia de "almofarife" y éste del vocablo "almorxif" (inspector). La misma palabra, se afirma, deriva del verbo "xereje", "ver o descubrir con cuidado una cosa".

---

<sup>9</sup> De acuerdo a la enciclopedia española de derecho y administración el almojarifazgo es el derecho que en lo antiguo se cobraba en los puertos por la introducción o extracción de mercaderías nacionales o extranjeras, destinadas ya al consumo propio, ya al extraño.

<sup>10</sup> ALMAJANO GARCÉS, Luis y ALMAJANO PABLOS, José Javier.Op. Cit.,pág. 7.

Como podemos ver, los Arabes contribuyeron en gran medida estableciendo cuestiones muy importantes en el comercio exterior, toda vez que el almojarifazgo fue adoptada por diversos países debido a la trascendentalidad de ésta.

### **1.1.6 Los Españoles.**

Bajo la dominación Romana el territorio que ocupa la Península Ibérica, fue organizado en materia aduanera, a semejanza del "telorium" romano; gravandose la importación con un impuesto denominado "quincuagésima" siendo percibido por los "cuestores".

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

Los reyes de Castilla y León llamaban derechos de "puertos secos y mojados" a los derechos de aduanas, entendiendo por puertos secos los de las fronteras terrestres y mojados los de las fronteras marítimas.<sup>11</sup>

En la parte cristiana de España existía también un sistema aduanero en el cual las aduanas de carácter terrestre eran denominadas "puertos secos" y las aduanas marítimas "puertos mojados"; en estos puertos se percibía un derecho de carácter aduanero llamado "portazgo". En el código de las siete partidas se reglamenta a través de una serie de disposiciones la materia aduanera. En la cual

---

<sup>11</sup> Ibidem. Pág. 8.

se establece que el “portazgo” será causado por todas las mercancías que se introduzcan o se saquen del reino.

Asimismo se considera que en caso de encubrimiento se confiscarían las mercancías a favor del fisco real, además sancionaba a los “desencaminados”, es decir, a los que se les sorprendiera fuera de los caminos por los que deberían transitar las mercancías que causan el portazgo.

También se estableció el “privilegio de mercaderes”, que era el régimen que libera a las transacciones mercantiles, habilitando los puertos de mar y tierra para realizar las operaciones comerciales y autorizando el comercio libre de los productos extranjeros. Este privilegio incluyó además, franquicias aduaneras para los productos destinados a uso personal de los comerciantes; facultandolos para exportar mercancías sin pagar derechos, esto por un valor equivalente al importe del impuesto que hubieran satisfecho por la importación de sus mercancías.<sup>12</sup>

En el año 1301 se ordenó la práctica para el funcionamiento de las aduanas de otorgarlas bajo el régimen de “arriendo en su administración” y el registro de las mercancías se practicara en el mismo recinto donde estaba la aduana.

Con la llegada de los Borbones al trono de España se modificó la legislación de aduanas y el sistema de gestión; hasta el siglo XVIII el impuesto había estado arrendado a contratistas, encargándose a Hacienda a partir de esa fecha su administración. El arancel de 1431, la ley de puertos secos y la ordenanza de puertos de mar de 1450 mantuvieron en Castilla el mismo sistema de amplitud que también imperaba en Aragón. Las restricciones iniciaban con el acta de

---

<sup>12</sup> CARVAJAL CONTRERAS, Máximo. Op. Cit., pág. 56.

navegación dada por los reyes católicos, asentándose el sentido proteccionista durante el reinado de las Austrias, continuando durante los siglos XVI y XVII.<sup>13</sup>

Reglamentaron las condiciones del arrendamiento de las aduanas y fijaron las facultades de los "asentistas", quienes practicaban el reconocimiento de las mercancías juntamente con el "fiel" y establecían "guardias" en las zonas aduaneras para vigilar el movimiento del comercio y la circulación de las mercancías, señalándose, además el procedimiento para resolver las controversias entre comerciantes y arrendatarios. El sistema de arrendamiento finaliza en 1750, pasando a ser administradas directamente por la corona.

### **1.1.7 Las Ligas de Ciudades Comerciales.**

Durante las últimas etapas de la edad media, el comercio comenzó a florecer nuevamente. Con lo cual se dió el surgimiento de las Ligas de Ciudades. El fin principal de estas asociaciones de urbes mercantiles fue la autoprotección, a través de la protección de sus naves y rutas comerciales en contra de los ladrones, piratas y de la nobleza feudal. Es decir, se trató de tener una seguridad en todas las ciudades que entablaban actividades comerciales, hubo varias ligas: Liga Renana, liga Suabia y otras; pero la más importante fue la Hanseática. Esta liga probablemente fue fundada por las ciudades alemanas de Hamburgo y Lubeck .

Esta liga llegó a ser tan poderosa como un estado, mantuvo un ejército y fuerza naval; entró en guerra con otras naciones y realizó acuerdos de paz con ellas, en ocasiones imponiendo sus condiciones. Mantuvo además enviados diplomáticos y cónsules entre otros países para agilizar sus transacciones comerciales. También concedía prestamos a gobiernos que la favorecían por

---

<sup>13</sup> ALMAJANO GARCÉS, Luis y ALMAJANO PABLOS, José Javier. Op. cit., pág. 8.

medio de concesiones especiales, exenciones o monopolios en las áreas de pesca, minería, manufacturas y agricultura. De la misma manera estableció fábricas y puestos de operaciones para la actividad mercantil en diversas ciudades de Europa.<sup>14</sup>

Esta liga llegó a dominar el comercio en el Mar del Norte y en el Mar Báltico, constituyendo una gran influencia en el desarrollo de Europa y fue también un elemento muy importante en la transición del feudalismo al renacimiento; con las pugnas entre las diversas ciudades que la integraban, así como la consolidación de los gobiernos de los estados alemanes, se llegó a su desintegración.

Cabe hacer mención que en relación con esta época destacan las Partidas del Rey Alfonso X (1266) y los Estatutos de la Casa de Contratación de Sevilla (1566); además de la aparición de los Cónsules y Tribunales marítimos como el de Amalfi (Italia) cuyas sentencias derivadas de los conflictos comerciales con Oriente en el siglo X se compilaron en las Tablas de Amalfi para dirimir controversias entre los comerciantes marítimos de Oriente.

## **1.2 Antecedentes del Comercio Exterior en México.**

En este punto abordaremos los antecedentes del comercio exterior de México con el propósito de dar una idea general de la regulación del mismo desde la etapa prehispánica, siguiéndole la etapa colonial, ya que es en esta etapa en donde el desarrollo histórico de nuestro país en materia aduanera tiene su origen de acuerdo con las disposiciones que se dictaron por España a raíz del descubrimiento de América hasta nuestros días.

---

<sup>14</sup> TREJO VARGAS, Pedro Op. Cit., pág.24.

También se mencionaran características que son de suma importancia de la etapa independiente que nos ilustran la forma en la cual nuestro país después de llevada a cabo nuestra independencia en el año de 1821 el comercio exterior quedo a la deriva, ya que desaparecieron de pronto las cuestiones monopolistas, la participación de la monarquía y la forma de transportación que habían prevalecido durante la colonia.

Se hara referencia a la etapa de reforma, en dicha etapa se emitieron diversas leyes que fueron de gran trascendencia para nuestros días en comercio exterior y la actividad aduanera. Así como la etapa revolucionaria y posrevolucionaria en donde de igual forma se presentaron aspectos relevantes, ya que existieron muchos cambios en la legislación del comercio exterior y que hasta la fecha han sido operantes en la actividad aduanera, actividad en la cual juega un papel importantísimo el Agente Aduanal.

Por lo que hace a tiempos mas recientes se ilustrará a cerca de la apertura comercial y la nueva aduana en el inicio del milenio 2000, que es básicamente lo que es el comercio exterior y la actividad aduanera de nuestros días y es en esta etapa en donde estriba la problemática que se plantea en la presente investigación sobre los Agentes Aduanales.

### **1.2.1 Etapa Prehispánica.**

Se conoce a esta etapa prehispánica como la de América anterior a la conquista y a la civilización Española, y de sus pueblos lenguas y civilizaciones; el comercio en esta época se caracterizó primordialmente por el trueque, el cual se equipara al contrato de mutuo que realizamos hoy en día, mismo que marcó el surgimiento de satisfacer necesidades a base del intercambio de productos entre los pueblos.

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 utilizaban 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 mexicana, 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.<sup>15</sup>

En la economía de aquella época el comercio tenía un papel de primordial importancia ya que el sistema se aproximó a una completa comercialización. Más que el tributo, la riqueza del imperio se cifraba en la actividad comercial, porque mientras éste circulaba en un solo sentido de los tributarios externos e internos, al Estado, el comercio lo hacía en dos direcciones, mediante importaciones y exportaciones. El desarrollo del comercio permitió aumentar el poder de las instituciones de aquel entonces, además el control político del comercio era necesario para asegurar el abastecimiento de las ciudades por lo que se convirtió en el soporte del urbanismo.

Respecto a esta época cabe destacar que entre los mexicanos existió el llamado "pochteca", que era un comerciante que recorría largas distancias intercambiando los productos de una región con los de otros pueblos situados más allá de las fronteras del estado mexicano. De esta forma apoyándose en la figura del pochteca en México. En Tenochtitlan se podían adquirir pescados y mariscos frescos de la zona del Golfo o textiles y plumajes del área del Petén.

---

<sup>15</sup> Ídem.

El comercio adoptó diferentes características, pero en esencia era de dos tipos: 1) el comercio local que estaba centrado en el mercado; y 2) el intercambio a larga distancia, a cargo de los pochteca este gozaba de gran prestigio, ya que se les otorgaba un seremonial, es decir, las carabanas de mercaderes partían de la ciudad después de celebrar grandes festividades y se dirigían a lugares lejanos bajo la protección del ejército del Estado que declaraba la guerra a quienes llegaran atacar alguna de estas carabanas.

Por otra parte, también cabe hacer mención del esplendor del mercado de Tlatelolco, el cual ha quedado registrado en las crónicas de diversos historiadores como principal y más grande elemento característico del comercio en la etapa prehispánica.

Por último cabe destacar que las operaciones de intercambio no sólo se realizaban mediante el sistema de trueque propio de las sociedades precapitalistas, sino también por rigurosa compra-venta de mercancías cuyo precio se fijaba en moneda. Exigían cinco tipos de moneda: a) granos de cacao, b) mantas de algodón de pequeñas dimensiones, c) canutos de pluma de ave rellenos de polvo de oro, d) piezas de cobre en forma de té y e) piezas de estaño.<sup>16</sup>

### **1.2.2 Etapa Colonial.**

En el año de 1493 y con motivo del descubrimiento del Nuevo Mundo, los reyes católicos de España obtuvieron del Papa Alejandro VI, la bula denominada "inter-caetera", la cual fijaba una línea que pasaba a 100 leguas de las islas

---

<sup>16</sup> DELGADO DE CANTÚ, Gloria. Historia de México. Tomo I. Editorial Alambra Mexicana. Segunda edición. México. 1994. Pág. 235.

Azores y del Cabo Verde dirección norte a sur, a fin de dividir el territorio español del portugués en el nuevo mundo.

De esta forma la bula concedía a España lo que quedaba al occidente de esa línea, es decir, todas aquellas islas y tierras encontradas con todos sus dominios, ciudades y fortalezas, lugares, derechos y jurisdicciones y con todas sus pertenencias. De igual forma se prohibía a cualquier persona a comerciar o especular sin licencia especial de los soberanos españoles en la zona delimitada imponiéndose como sanción la excomunión.

Ahora bien respecto al tema de esta tesis, cabe señalar que la política económica seguida por España y la colonia se caracterizó por obstaculizar progreso lógico en todos sus aspectos: estableció el régimen de propiedad privada de la tierra e impuso el latifundismo en su forma laica y eclesiástica; implantando un sistema de prohibiciones con respecto a ciertos cultivos favoreciendo el monopolio, la alcabala y el estanco como medios de impedir el libre comercio; protegió a la industria metropolitana evitando la creación de una industria colonial y monopolizó el tráfico del comercio con el extranjero.<sup>17</sup>

Las estrictas limitaciones que España impuso, como prohibir el comercio con los demás países, proporcionaron 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 exceso de regulación del comercio de España con la colonia tenía por objetivos monopolizar el comercio para los nacionales de España, proteger de los riesgos naturales a dicho monopolio. Ello llevó a entorpecer el

---

<sup>17</sup> GONZALEZ BLACKALLER, Ciro y GUEVARA RAMÍREZ Luis. Síntesis de Historia de México. Editorial Herrero. Decimosegunda Edición. México 1972. Pág. 196.

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: harina de trigo, aceite, vino, ropas, caballos y armas; de Nueva España hacia España lo que más se llevaba era oro, plata y perla entre otros metales.

Es importante señalar que el sistema económico que prevalecía en esa época, era el llamado Mercantilismo y al cual se ha definido como el atesoramiento por parte del estado de metales preciosos, creyendo que el país más poderoso era el que tenía más oro y plata acumulado. Concepción que posteriormente fue invalidada por los efectos desastrosos de la inundación de los metales preciosos, debido a que la cantidad de dinero en circulación aumentó más rápidamente que la producción. Por lo cual España dictó una serie de medidas para contrarrestar estos efectos, las cuales perjudicaron a la Nueva España, prohibiendo a sus colonias el comercio con otros países y entre ellas mismas, creando con ello, un monopolio comercial exclusivo entre las colonias y España.

De esta forma surgieron los primeros documentos de contenido aduanal que regularon a las colonias, entre los cuales se encuentra la "Carta de Burgos" en la que declaraba libre de pago del impuesto del almojarifazgo a las personas y frailes que vinieran a poblar las tierras recientemente descubiertas de los objetos de su pertenencia que trajeran consigo.

Estas providencias ratificadas después por las reales cédulas del 15 de mayo de 1509, 19 de septiembre de 1519, 27 de abril de 1531, y 7 de agosto de 1535 formaron por mucho tiempo el único reglamento para el comercio entre la España y sus nuevos establecimientos de América; después por una real orden de 15 de

enero de 1529 se concedió también el permiso de hacerlo directamente a los puertos de la Coruña, Bayona, Aviles, Laredo, Bilbao, San sebastian, Cartajena y Málaga, no hay noticia de que alguno de ellos llegase nunca hacer uso de tal concesión que más tarde fue derogada.<sup>18</sup>

Correlativa a la disposición que otorgaba el monopolio a los puertos de de Sevilla y Cádiz como los únicos por donde se podía comerciar y embarcar mercancías y personas, era la que solamente por Veracruz se tenía el privilegio de comerciar con España, y Acapulco con las Filipinas.

En 1532 surgieron las dos primeras disposiciones para combatir el contrabando; en la primera se ordenaba el embargo de los navíos procedentes de cualquier otro país, que llegasen al nuestro con mercaderías, sin importar si eran propiedad de los subditos o naturales; la segunda disposición disponía que se vigilara la defraudación del derecho del almojarifazgo y otros derechos que se ocasionaban al venderse mercancías y frutas de otras tierras, las cuales las hacían pasar como frutas y mercancías de la misma tierra imponiéndose como sanción el decomiso de las mercancías .

Además de los monopolios y estancos a que estaba sujeta la colonia de la Nueva España existían diversos impuestos de los cuales los principales eran derecho de avería o havería el almiratazgo, el almojarifazgo, el de tonelaje y el de alcabala:

- Derecho de avería o havería. Este impuesto fue creado para cubrir los haberes y demás gastos que causaban los buques de la armada que escoltaban a las flotas; consistía en un principio, en un tanto por ciento del valor del oro, plata,

---

<sup>18</sup> LERDO DE TEJADA, Miguel. El Comercio Exterior desde la Conquista. Editorial Veracruzana México 1985. Pág. 91.

candiles y géneros que salían o entraban a la Nueva España, consistiendo en medio por ciento; pero al correr de los años se hizo más oneroso llegando hasta un catorce por ciento, teniendo que haberse reglamentado en 1644, que no pasara del doce por ciento.

- Derecho de almiratazgo. Se estableció a favor del Almirante de Indias, este derecho se equiparaba al de Almirante mayor de Castilla; consistía en el pago que hacían los buques tanto en la carga como en la descarga de mercancías, pagando un marco o cinco reales por cada cien toneladas. En el año de 1547 se dejó de pagar a los descendientes del Almirante de Indias, asignándoles una renta de diez y siete mil ducados, que todavía en la mitad del siglo XIX se le pagaba con cargo a las cajas de la Habana, Puerto Rico y Manila. No obstante el derecho se siguió cobrando.

- Derecho de almojarifazgo o de portazo. No se estableció en España respecto del comercio de indias, hasta el año de 1543, aunque es indudable que en todos los puertos de éstas comenzó a recaudarse lo que en ellas se establecieran las respectivas autoridades, entre las que se contaban siempre las oficiales de la cera real, que eran los encargados de colectarlas.

Este impuesto consistió desde su principio en un siete y medio por ciento sobre el valor de todas las mercancías que venían de España, según el aforo o afuero que de ellas hacían aquellos empleados en unión de uno de los individuos del ayuntamiento; pero después tuvo varias alteraciones, siendo la primera la que en 1543 la redujo a un cinco, por haberse dispuesto que dichas mercancías pagaran desde entonces el dos y medio en Sevilla o Cadiz o su exportación.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Ibidem. Pág. 95.

- Derecho de tonelaje. Creado en 1608 a favor de los Navegantes o Mareantes de Sevilla, no siendo igual para todos los buques; variando según fuera la importancia del puerto americano a donde se dirigía. Este impuesto consistió en un principio en real y medio de plata por cada tonelada y media de mercancía. En 1632, se agravó de tal manera, que las mercancías que venían a Veracruz pagaban por tonelada, según este impuesto: 1406 reales el vellón de palmeo, los abarrotos, los enjuques, 671 reales de frutas.

- Derecho de alcabala. La palabra alcabala del hebreo "caval" que quiere decir recibir; o del latín "gabella" impuesto sobre las ventas; o del árabe "algabala" que viene del verbo "gabbal" que significa recibir; también se le traduce como "al que vala", es decir, "algo que valga, por lo cual puede ser entendida como impuesto que gravaba la circulación de las mercancías.

En la Nueva España fue establecida en 1573 y consistía en el pago de un seis por ciento del valor de las mercancías en su venta de primera mano. Pero tal fué su abuso que la colonia llegó a dividirse en 80 sueltos alcabalatorios, causando en cada uno de ellos la venta nueva alcabala, por lo que el comercio de México pidió se aboliera y establecieran las aduanas interiores.

El derecho de alcabala tenía 3 clases, una era "la fija" que pagaban los vecinos por las transacciones locales; "del viento" las que pagaban los mercaderes forasteros por las operaciones que realizaban en los mercados locales; y las de "alta mar" las que se pagaban en los puertos secos y mojados por la venta de artículos extranjeros. La última forma es la que reviste características de tipo aduanal y en este sentido la utilizamos.

Continuando con lo referente al comercio exterior de la colonia se puede mencionar que con el fin de organizar el comercio de la metrópoli con las colonias se creó en el año de 1503 la casa de contratación de Sevilla, con autoridad

suficiente para conceder permisos y recaudar impuestos sobre importación y exportación de mercancías, recibir el oro dirigido tanto a la corona como a los particulares, estudiar y resolver los litigios habidos entre los comerciantes, conocer las violaciones cometidas en los reglamentos y vigilar que los bancos empleados en el comercio fuesen construidos en España y tripulados por Españoles.<sup>20</sup>

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, además de que en 1551, en Veracruz, se inicio la edificación de las primeras instalaciones portuarias.

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.<sup>21</sup>

Se considera prudente destacar que en el año de 1597, debido a los constantes ataques de los barcos piratas ingleses y franceses a los puertos de Veracruz, Acapulco y Campeche, se dispuso que los oficiales a cargo de la Casa de Contratación se trasladaran a la Banda de Buitrón, hecho que permitió que en 1601, se instalara la aduana en tierra firme. Así en 1647, el Rey Felipe IV vio la necesidad de que la ciudad contara con una aduana cerrada donde fueran

---

<sup>20</sup> GONZALEZ BLACKALLER, Ciro y GUEVARA RAMÍREZ Luis. Op. Cit., pág. 203.

<sup>21</sup> TREJO VARGAS, Pedro Op. Cit., pág. 26.

captados todos los productos que entraban al puerto con lo cual se cimentó una parte de la estructura actual de la aduana.

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

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, por lo que intenta corregirla con la asesoría de su ministro de Comercio y Moneda, Bernardo Ward. La situación es desastrosa, pues decide instalar una política más liberal para el comercio de España con sus colonias, pero sin abandonar el principio de 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.

Se cree que las ideas de Bernardo Ward fueron definitivas en la época en que se dictaron, ya que en febrero de 1765, Carlos III convocó a una reunión en la que se llegaron a las siguientes conclusiones:

En Mayo de 1774 se abolió la prohibición que existía para que las colonias pudieran comerciar entre sí. Sin embargo, el plan de liberalización del comercio propuesto por Bernardo Ward nunca llegó a ponerse en práctica, no obstante que la tercera 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 aquéllos 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 ordenanza del Comercio Libre se obtienen beneficios para el comercio, pues no sólo hizo desaparecer el ridículo sistema de las flotas o convoyes, sino que destruyó el monopolio que por tantos años habían disfrutado Cadíz y Sevilla, concediendo poder comercial directamente con las colonias, a los puertos de Málaga, Almeira, Cartagena, Alicante, Alfagues de Tortosa, Barcelona, Santander, Xijón, Coruña y los de Palma de Mallorca y Santa Cruz de Tenerife, en las canarias.

Ademas del rompimiento de ese monopolio redujo o suprimió los impuestos existentes en las colonias, vervigracia el impuesto de avería se redujo a un medio por ciento y sólo sobre la plata y el oro. El derecho de almirantazgo se suprimió habiéndose restablecido fuertemente en 1807. Se declaró libertad por diez años de toda imposición de derechos a la salida de España y del almojarifazgo a la entrada de América de las manufacturas de lana, algodón, lino y cáñamo con la condición que fueran fabricadas en la Península o en las islas de Mallorca y Canarias. La seda sola o con mezcla de oro y plata en vez de pagar 80 maravadies pagaba 34 por cada libra castellana de 16 onzas. Concedió así mismo libertad de derechos al acero, alambre de cobre y latón, almagre, azufre, bermellón, birretos de seda, café, carnes y pescados, cerraduras, cedazos, cervezas, chocolate, lacre, ladrillos, plomo, polvora, sal, sidra, sombreros, vidrios, zapatos, etc.

Como podemos ver esta ordenanza trajo consigo reducción de impuestos y supresión de otros, rompimiento de monopolios y estancos, facilidades a la navegación y al comercio en general; es decir, lo único que buscó fue intensificar la importación en América de sus productos elaborados y la exportación de productos tropicales y metales preciosos provenientes de sus colonias.

Como pudimos observar anteriormente en esta época se suscitaron conductas importantes en cuanto a comercio exterior se refiere, situación que fué positiva por el avance obtenido aunque siempre ventajosa para los Españoles, es decir, se dió la imposición de un sistema comercial bilateral entre la colonia y su metrópoli; la exportación de materias primas y metales preciosos, la importación de productos elaborados, manufacturas, alimentos, vinos, herramientas y utensilios. Se prohibió establecer una planta industrial por el egoísmo de que nuestras industrias compitieran con las ya establecidas en España. El absurdo sistema de flotas, el monopolio de algunos puertos, la negativa de comerciar con otros países inclusive la ridícula prohibición de comerciar las colonias entre sí, aquí también se dió el florecimiento del ilícito del contrabando, ya que aunque fuera contrario a derecho, era necesario incurrir en éste por las necesidades de sobrevivencia.

### **1.2.3 Etapa Independiente.**

La independencia política de México no determinó realmente la independencia económica, pues sobre las mismas instituciones establecidas por España se llevaron a cabo las primeras operaciones mercantiles aunque ya no fueran mercancías españolas sino con mercancías provenientes de otras colonias americanas, desapareciendo de pronto las características monopolistas, la participación de la monarquía y la forma de transportación que habían 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. En 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..<sup>22</sup>

No obstante estar tomado en su mayor parte del arancel anterior fijado por España, contiene ideas nuevas, como las de los artículos quinto y sexto que rompen todas las restricciones del monopolio y autoriza la llegada de buques de cualquier nación a los puertos mexicanos y establece la reciprocidad del trato para todos aquellos que lleguen a nuestros puertos sin propósitos comerciales, sino para reparación de averías o desembarco de pasajeros.

Dicho arancel regía para todos los puertos del imperio mexicano y cualquier buque sin importar su nacionalidad. El sistema de pesas y medidas que se seguía era el de Burgos establecido en todo el imperio. El administrador de la aduana tenía facultad para nombrar al vista que practicara el reconocimiento y decretara el adeudo de las mercancías. En el caso de mercancía averiada se permitía hacer la graduación y rebaja en los derechos por los daños que tuvieran los cargamentos.

Los administradores tenían la obligación de remitir a la Dirección General de la renta cada fin de mes, un estado circunstanciado de todos los cargamentos de importación y exportación, informando de los derechos devengados, el destino que se les haya dado y la existencia que les queda para el mes ulterior.

El movimiento de exportación se inicia cuando el capitán de un buque solicitaba instrucción al administrador de la aduana en la que manifestaba: su nombre, el de su buque, su tonelaje y puerto de destino. Los comerciantes que deseaban exportar presentaban una factura de los bultos en la que mencionaban

---

<sup>22</sup> Administración General de Aduanas. Aduana México. <http://www.aduanas.gob.mx>(consultada el 31 de enero de 2005).

cantidad y calidad de ellos, nombre del buque, capitán y destino. El administrador designaba a los vistas para que clasificaran y cobraran los derechos correspondientes, una vez realizado el pago se ordenaba el embarque haciéndose una confrontación por los vistas y el resguardo, comisionados en el muelle antes de que subieran a bordo las mercancías.

El sistema de represalias que se empezó a utilizar, a partir del 4 de diciembre de 1823 fue el de decomiso de las mercancías no declaradas en el manifiesto general que debería de presentarse respecto de todas las mercancías que llegaban al país o cuya introducción estuviera prohibida o estacada, así como el exceso que se encontrase, o bien la que circulase de una a otra provincia sin la documentación debida de la aduana de su procedencia. El decomiso se aplicaba judicialmente, participando de su producto, una vez cubiertos los derechos, el juez que conocía del asunto y los aprehensores o el denunciante si lo había.

En el periodo de 1822 a 1852 se emitieron una serie de acuerdos, decretos, reglas y leyes, así como diversos impuestos y derechos que regularon el comercio exterior del México independiente. Con la constitución de 1824 el gobierno mexicano en su calidad de soberano, el Congreso aprobó el 14 de febrero de ese año, el tratado de comercio entre México y Colombia y posteriormente en octubre de 1827 lo hace con Gran Bretaña.

El 16 de noviembre de 1827 se publicó un nuevo arancel para las aduanas Marítimas y de Frontera de la República Mexicana que abrogó al anterior. Se estructura en 5 capítulos, con 41 artículos.

En este arancel se señaló que los puertos habilitados de la República podían admitir buques de cualquier nación, que no estuviera en guerra con los Estados Unidos Mexicanos; además se abolió el derecho de anclaje, se suprimió el

derecho de avería y todos los demás que con diversos títulos se pagaban a la Federación.

También se prohibía que los buques extranjeros hicieran el comercio de escala y cabotaje, se mantuvo la disposición de entregar por triplicado el manifiesto de carga que condujera los buques, se continuó con la pena de comiso para las mercancías no comprendidas en el manifiesto o toda suplantación en su calidad y cantidad de ellas. Además en este arancel ya se hablaba por primera vez de aduanas fronterizas.

En caso de connivencia la sanción para el empleado aduanal, además de las penas en que incurría, era la de destitución del empleo. En caso de omisión al cumplimiento del arancel se castigaba por primera vez al empleado con suspensión en sueldos en funciones, hasta por tres meses y en caso de reincidencia con destitución.

Un año antes de firmar 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, declarando que no podían gravarlos bajo ninguna denominación.

El 11 de marzo de 1837 se expide un nuevo arancel denominado "arancel general de aduanas marítimas y fronterizas", en donde se contemplaban puntos como: los artículos exentos de pagos de derechos de importación, se incluyeron los géneros prohibidos, la asignación de cuotas, la reglamentación del comiso, la distribución de multas, el procedimiento judicial que determinaba el comiso entre otros puntos.

De este arancel podemos decir que se continuó con el cobro por tonelada para los buques que arribaran a los puertos, así como la disposición sobre el

manifiesto de carga pero ahora certificado, firmado y sellado por el consúl o vicecónsul mexicano establecido en el el puerto de procedencia del buque y a falta de estos funcionarios, por el jefe de la aduana o bien, por el cónsul o vicecónsul de la nación amiga. Además del manifiesto se empezó a exigir la presentación de la factura comercial por triplicado, la cual sería firmada por el representante, y por alguno de los funcionarios que se señalaron anteriormente. Se inició con la práctica de cerrar y sellar los compartimentos y en caso de fractura de dichos sellos, la autoridad judicial podría determinar que se había cometido el delito de robo con fractura.

Este arancel aumentó considerablemente los artículos prohibidos, estableciéndose como pena la de comiso para el caso de su introducción.

En el procedimiento judicial en que se sustanciara el juicio de comiso, debería ser dictada su sentencia en un plazo de 24 horas contadas a partir de la presentación de la denuncia. En los juicios en que el valor de las mercancías no excediera de \$500.00 la sentencia era inapelable. Para los juicios que fueran mayor de \$500.00, pero menor de \$200.00 se estableció una tercera instancia.

Posteriormente, en el de 1829 se tomaron diversas medidas administrativas entre las cuales se encuentran: la prohibición 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.

En el año de 1831, México firmó un tratado de amistad con los Estados Unidos, uno de sus primeros convenios en materia de comercio internacional, asimismo se firmaron diversos convenios y tratados con China, Inglaterra, Holanda, Francia y Estados Unidos que demostraban el interés de los países europeos hacia México.,

La primera ley de aduanas y aranceles se publicó el nueve de julio de 1841, entrando en vigor el treinta de noviembre siguiente, suprimiéndose las aduanas interiores que todavía subsistían en esa fecha; posteriormente y en un periodo breve de tiempo se hicieron tantas modificaciones y aclaraciones que el gobierno se vio obligado a publicar un suplemento el treinta de noviembre de 1848.<sup>23</sup>

El 30 de abril de 1842 bajo el régimen centralista de don Antonio Lopez de Santa Anna se decretó el primer arancel en que se expresan los propósitos que persigue el gobierno al expedirlo, afirmado por boca del Ministro de Hacienda, señor trigueros: "Que el importante objeto de fomentar la prosperidad nacional en una de sus principales ramas, cual es el comercio, ha visto la necesidad urgente marcada por la opinion pública, de reformar el arancel marítimo expedido el 11 de marzo de 1837, conservando de él cuantas disposiciones ha manifestado la experiencia ser de positiva utilidad, y consultando, así mismo, en fomento de los intereses de la industria mexicana. Este arancel derogó algunas de las prohibiciones como las de los paños de lana ordinarios, camisas y calzoncillos de punto de algodón, botones, lana y seda, chales, gorras, sombreros, jamones y toda clase de salchichas, oropel y paños. Adiciona la lista de los artículos libres de derechos con las colecciones mineralógicas y geográficas, diseños y modelos de bultos, de maquinarias, edificios monumentos y embarcaciones, palos mayores para arboladura de buques y trapos de lino y pedaceria."<sup>24</sup>

Este arancel estaba dividido en 13 secciones y 159 artículos que regulaban la actividad comercial. Este arancel habilitó además de los puertos ya existentes el de Mazatlan en el mar del sur, contenía una lista de 15 artículos libres de todo derecho, así como 51 artículos prohibidos.

---

<sup>23</sup> ALMAJANO GARCÉS, Luis y ALMAJANO PABLOS, José Javier. Op. cit., Pág. 8.

<sup>24</sup> CARVAJAL CONTRERAS, Máximo. Op. Cit., págs. 67 y 68.

Se estableció un recurso para el particular, especie de inconformidad, respecto a la certificación de las facturas además de las personas que señalaba el arancel de 1837, se amplió a que en caso de no existir las mencionadas, podrían certificarlas dos comerciantes de conocida reputación que residieran en el puerto de embarque.

Cuando las facturas no cumplieran con los requisitos que exigía este arancel, el administrador de la aduana, el contador y el vista que formaban lo que se denominó la "junta de funcionarios", impondrían de acuerdo al artículo 23, las multas que se señalaban en dicho precepto. Esta misma "junta de funcionarios" aplicaba las multas en que incurría el capitán de los buques, cuando no cumpliera con las obligaciones que le imponía el artículo 27 del arancel.

En este arancel estableció el decomiso del buque y todo lo que le pertenecía, como sanción para el caso en el que faltara totalmente el manifiesto en sus tres ejemplares. Contenia, por primera vez, disposiciones acerca de materiales considerados como inflamables, los cuales por su riesgo deberían de ser despachados siempre en el muelle.

Respecto al juicio de comiso que debería de realizarse ante la autoridad judicial, este sería en público y en forma verbal debiéndose dictar la sentencia dentro de los tres días hábiles a partir que se apersonara al juicio la parte legítima o se le declarara en rebeldía en caso de que se promovieran pruebas y estas por causas de la distancia no pudieran verificarse oportunamente, el juez podría prorrogar el término por los días en que fuera indispensable.

Se ordenó que cuando del comiso de las mercancías resultase algún incidente criminal que diera lugar a alguna otra pena, el juez seguiría este juicio por cuerda separada. Manteniéndose desde esta época la separación de ambos procedimientos y la instrucción de que los incidentes penales no influirían en la

conclusión del procedimiento administrativo asimismo se facultó a que el Presidente de la República con su Consejo de Ministros resolvieran en definitiva las dudas que se suscitaban en la aplicación del arancel.

Posteriormente el 26 de septiembre de 1843 se expidió un nuevo arancel que sustituyó el arancel de 1842. Este arancel era igual con las siguientes diferencias. Su estructura contenía solamente 12 secciones y 157 artículos. Elevó a 58 los artículos prohibidos. Asimismo, los derechos ya no se pagarían conforme a precio de factura sino por el aforo que se practicara aumentándose este de un 25% a un 30% y abolió el cobro de los derechos por valor y factura debiéndose de pagar el porcentaje que apareciera en la tarifa.

En 1845, Joaquín Herrera, presidente interino decretó las bases del Arancel General de Aduanas Marítimas y Fronterizas. Su estructura era igual a los aranceles de 1842 y 1843 pero con 174 artículos. En este arancel se aumentan en el Seno Mexicano, el puerto de Tampico y el Mar del Sur el Puerto de San Blas como habilitados al comercio exterior. Sobre los materiales peligrosos en su manejo incluyó los corrosivos, la pólvora, la fosforita y los ácidos sulfúricos o nítricos, ordenando que estos productos deberían enviarse en bultos separados para su identificación y pronto despacho.

Para el caso de que se decomisara mercancía porqué no hubiese consignatario que la reclamara, el administrador con intervención de un tribunal mercantil y del consul de la nación exportadora de las mercancías, procedería a venderla en subasta pública al mejor postor en caso de no existir consul, el tribunal mercantil designaba a algunas personas de la nación a la que pertenecía el buque, en caso de que no hubieran dichas personas se designarían a 2 comerciantes del mejor crédito para que ejercieran las funciones de consul.

Del producto de la venta de estas mercancías se pagarían los derechos que causaran y en caso de existir remanentes estos se entregaban al tribunal mercantil para que los tuviera en depósito y a disposición de los interesados.

El valor del remanente una vez hechas las deducciones se dividía en tres partes iguales: una para el denunciante, otra para el aprehensor y la última parte se repartía entre el administrador, contador o interventor y comandante de celadores. En caso de no existir denunciante su parte se aplicaría a los aprehensores. En todas las aprehensiones que hicieran los vistas al realizar el despacho, tendría la categoría de aprehensor el administrador de la aduana.

La gran innovación que contuvo este arancel fue el establecimiento de la "junta de aranceles", la junta se formaba por cuatro empleados de Hacienda que a principio de cada año nombraba el gobierno de entre los que se significaban por su mayor capacidad e instrucción; por dos comerciantes de notoría probidad y conocimiento que designara la Junta de Fomento; por una persona que nombraría la Secretaría General de Industrias. Por cada propietario debería de nombrarse un suplente.<sup>25</sup>

Esta junta era competente para conocer de los siguientes asuntos: Cuando se reincidiera en la pena de comiso, pero ésta fuera por razones de ignorancia o equivocación involuntaria que no llevase malicia o exportación prohibida. Si una mercancía estuviera o no exenta del pago de derechos y esta situación se cuestionara. Las decisiones se tomaban por mayoría absoluta de votos de los integrantes y se sometía su dictamen a la consideración del Presidente de la República por conducto del ministerio de Hacienda.

---

<sup>25</sup> Ibidem. Pág. 82.

El Presidente de la República tomaría la decisión final, siendo su valor únicamente para cada caso en particular no pudiendo aplicarse a ningún otro aunque pareciera idéntico. Las resoluciones de los asuntos que se le consultaren, deberían de ser dictadas en un plazo que no rebasara los 15 días hábiles; salvo el caso en que se requiriera una mayor instrucción y hubiese necesidad de prorrogar el plazo fijado.

Cuando un interesado manifestara su deseo de hacer valer este recurso, las mercancías quedarían en riguroso depósito en la aduana hasta en tanto no se resolvieran en definitiva; en caso de que fueran necesarios se remitirían muestras de las mercancías para su análisis.

En 1852 fungiendo como presidente Santa Anna, considero que era necesario revisar y modificar el arancel vigente de aduanas marítimas y fronterizas. El primero de junio de 1853, se expide el Arancel General de Aduanas Marítimas y fronterizas, en el cual se derogaron las prohibiciones que hacía el de 1845 respecto al algodón en rama, hilos y tejidos ordinarios de esta materia, jabones de tocador, juguetes que valieran más de cuatro reales, maderas de construcción, hilazas de algodón de colores y también las blancas y trigueñas, aunque estas últimas no podían importarse sino hasta que pasaran 16 meses de la publicación de este arancel.

Como pudimos observar anteriormente se crearon una serie de aranceles que establecieron el punto medular de la actividad comercial en aquella época. Pero claro está siempre beneficiando a los Españoles, es decir, aunque el comercio se declaró libre y los puertos se abrieron a los buques de todas las naciones, se implantó desde el primer momento el régimen de las prohibiciones declarando vedada la importación de lo que producíamos o suponíamos poder producir, el sistema de prohibición era utilizado como un instrumento de política comercial, considerándolo como un factor de estímulo insuperable para el

desarrollo industrial, se intentaba aplicar el proteccionismo en su grado crucial, el prohibicionismo: ¿con que objeto? se intentaba proteger a un pueblo que no tenía maquinas que apenas conocía los más elementales y rudos instrumentos de trabajo, que reducido a ejercer una primitiva industria manual, estaba literalmente desnudo y sin hipérbole se moría de hambre y para conseguir dicho fin, para ser feliz a ese pueblo se prohibía, bajo pena de confiscación, traer del extranjero los artículos de primera necesidad que el no producía.

Respecto a los alineamientos se seguía con la restricción que ya existía. Era así como México emprendía su vida independiente con un arancel que prohibía lo que suponíamos producir, pero que podíamos producir, la falta de toda industria era completa, la agricultura atrasadísima y la minería considerada un juego de azar explotada durante siglos.

#### **1.2.4 Etapa de Reforma.**

En la etapa de 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, Posteriormente el 31 de enero de 1856 se expide el nuevo arancel denominado Ordenanza General de Aduanas Marítimas y Fronterizas de la República, los cambios que operan en él son importantísimos, ya que los artículos que se podían importar libres de derecho aumentó y estimuló la introducción de productos que en forma directa beneficiarían a la industria, la agricultura y los transportes; se permitió la libre importación de implementos agrícolas. Asimismo se podía importar libre de impuesto las máquinas de vapor, locomotoras, el fierro labrado y forjado para rieles de ferrocarril; con lo cual se reduce el número de prohibiciones a sólo 18 artículos.

Los derechos establecidos eran el ad-valorem que se percibía sobre el valor factura o aforo y el de cuota fija, los derechos se podían pagar en dos plazos: uno a los cuarenta días y la otra mitad a los ochenta días, que se contaban al concluirse la descarga del buque. Aún cuando es liberal, contiene un amplio sentido proteccionista, sin necesidad de recurrir a la prohibición pues establecía cinco derechos adicionales que a continuación les indico:

1.- Derecho Municipal: Consistía en un real por bulto de una a ocho arrobas de peso, cuyo producto se destinaba a los fondos municipales de los puertos.

2.-Derecho de Mejoras Materiales: Consistía en una quinta parte del total del derecho de importación.

3.-Derecho de Internación: Era una décima parte de la cuota total a que ascendieran los derechos de importación.

4.-Derecho de Contrarregistro: Se aplicaba una quinta parte del total de los derechos de importación, que se pagaba en el lugar al que finalmente se destinaban las mercancías.

5.-Derecho de Amortización de la Deuda Pública Liquidada o Consolidada: Consistía en una cuarta parte del total de los derechos de importación; pagándose en bonos de la deuda pública.<sup>26</sup>

Además se dictaron otras medidas como el reglamento para los procedimientos de juicio administrativo, se facultó al Congreso para expedir aranceles sobre el comercio exterior y para impedir que el comercio entre estados establezca restricciones onerosas.

---

<sup>26</sup> Ibidem. Pág. 70.

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 pago 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.<sup>27</sup>

Concluyendo con este punto podemos decir que con la promulgación de la constitución de 1857 el gobierno de México ya tenía una estructura jurídica sólida emanada de la propia constitución, ya que a través de ésta se imponían los principios liberales en todas las materias y en todos los órdenes de la vida nacional. Se declaró la libertad de trabajo y de comercio. Se facultó al Poder Legislativo para que fuera el único que pudiera expedir aranceles, se prohibió a los estados gravar directa o indirectamente el tránsito de personas o cosas que atravesaran su territorio. Se prohíbe asimismo, gravar la entrada y salida de mercancías nacional o extranjera y se ordenó que no se crearan aduanas locales. Por último se facultó para que fuera la Federación la única en gravar las mercancías de importación, exportación o tránsito en el territorio nacional.

Restablecido el orden en la república e instalado el gobierno en la ciudad de México las funciones administrativas se normalizaron y los pasos vacilantes de

---

<sup>27</sup> TREJO VARGAS, Pedro. Op. Cit., pág. 30.

humana y política que aunque vacilante salía de la crisálida de los sacrificios y las incompreensiones nacionales asomándose a un nuevo mundo en el que como dijera el Presidente Benito Juárez iniciaba México su segunda independencia y restablecía el respeto a las instituciones dentro y fuera del país.<sup>28</sup>

### 1.2.5 El Porfiriato.

En los años siguientes a 1870 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 quién asume el poder Ejecutivo en 1876 para quedar prácticamente en ella hasta 1911.

El 8 de noviembre de 1880 se pone en vigor otro arancel, el cual viene a ser una codificación de la legislación aduanal, pues refunde en un solo cuerpo todas las disposiciones arancelarias expedidas desde 1872. Aumentaba a 894 los artículos clasificados. Tenía como novedad la implantación de dos sistemas para el cobro de las mercancías. El específico y el ad-valorem. Decretaba la libre importación de toda clase de maquinaria, máquinas y aparatos para impulsar la agricultura, la industria, la minería, las ciencias y las artes; con sus partes sueltas y sus piezas de refacción.

Posteriormente se decretó la ordenanza de aduanas del 24 de enero de 1885, la cual deroga la de 1880, habiéndose reducido considerablemente la lista de los artículos libres de derecho de importación, desapareciendo cuarenta y dos fracciones, quedando reducido a 21 los artículos libres. Además el sistema de aforo fue absolutamente abolido, habiéndose establecido exclusivamente para el

---

<sup>28</sup> TARDIFF, Guillermo. Historia General del Comercio Exterior Mexicano. Tomo II. México. 1969. Pág. 705.

cobro del impuesto el específico, tomando como única base el peso de las mercancías, pudiendo ser neto o bruto.

El arancel complicó los documentos aduanales y obligó a los importadores no sólo a declarar sus mercancías con pesos, sino a que literalmente transcribieran las fracciones de la tarifa que juzgaran aplicables, declarando que cualquier error o equivocación era considerada como un intento de defraudar el interés fiscal.

Como presidente constitucional de 1877 a 1880, Díaz, adoptó como programa político el mismo que propuso en su Presidencia Provisional, además, "reanudar y ensanchar las relaciones con el extranjero, sin sacrificio del decoro de la República". Así un nuevo arancel entraría en vigor el 8 de noviembre de 1880 denominado "Arancel General de Aduanas Marítimas y Fronterizas", sustituyendo al de 1872.

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 fronteras 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.<sup>29</sup>

El 1º de marzo de 1887 se publicó 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; 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.

Con la política comercial porfirista se redujo el 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. 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.

En 1900 Porfirio Díaz es nombrado presidente constitucional nuevamente, y el 19 de febrero constituyó por decreto presidencial la Dirección General de Aduanas, 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 gocen de algunas franquicias en materia de

---

<sup>29</sup> Administración General de Aduanas. Aduana México. <http://www.aduanas.gob.mx> (consultada el 31 de enero de 2005).

derechos de importación, para el transporte por ferrocarril y para los almacenes de depósito, entre otros.<sup>30</sup>

Etapas en la que se celebraron nuevos tratados y hasta el año de 1904, se dictaron reformas en la legislación de aduanas y la reforma monetaria estimulando la inversión de capitales extranjeros.

Ya para el año de 1910 en el siglo de vida independiente la economía mexicana se había mantenido en el nivel primitivo de la agricultura, para satisfacer los imperativos vitales de la población y las actividades artesanales avanzaban hacia la economía industrial en forma muy defectuosa en virtud de que teniendo valiosos recursos naturales y considerables centros de población, carecían de recursos financieros y tecnologías que pudieran tomar el ritmo del crecimiento industrial de otros países y los centros de población se encontraban realmente incomunicados dadas las condiciones orohidrográficas del país que impedían la formalización del mercado interno y la posibilidad de salida de los productos excedentes al extranjero, con lo que se conformaría el comercio exterior que es la base del verdadero impulso industrial de los pueblos.<sup>31</sup>

Al tenor de dicho panorama el 1º de diciembre de 1910 es nombrado nuevamente como presidente para el sexenio que se iniciaba Porfirio Díaz, mismo que no concluyó a causa del movimiento revolucionario que se iniciara en este año y que lo apartara del poder en 1911.

Para concluir con este periodo cabe mencionar que el 19 de febrero de 1900 se constituyó por decreto presidencial la Dirección General de Aduanas, conformada por seis secciones.

---

<sup>30</sup> TREJO VARGAS, Pedro. Op. Cit., pág. 32.

<sup>31</sup> TARDIFF, Guillermo. Historia del Comercio Exterior de México. Tomo III. México 1969, pág. 545.

### **1.2.6 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.

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 Secretaria de Hacienda y Crédito Público y Comercio, con atribuciones sobre aranceles de aduanas marítimas y fronteras, vigilancia, impuestos federales y otros conceptos.

Posteriormente en el año de 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.<sup>32</sup>

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 emite una iniciativa sobre petróleo y combustibles minerales que regula su explotación. Los cuales representaban un 77.2% del monto total de la exportación distribuyéndose el resto entre materias primas y productos vegetales; estableciéndose 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.

---

<sup>32</sup> Administración General de Aduanas. Aduana México. <http://www.aduanas.gob.mx>(consultada el 31 de enero de 2005).

México como país poco desarrollado principio su producción en desventaja con los países altamente industrializados; por lo que tuvo que recurrir a que los impuestos de importación no solo generaran recursos fiscales, sino también en los casos necesarios fueran barreras protectoras de la naciente industria mexicana y de la competencia exterior; de esta manera el gobierno redujo los derechos a aquellas mercancías de indispensable consumo en el país, cuando no fueren 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.

Para concluir con este periodo siendo Presidente de la República Álvaro Obregón, en 1922 logra un equilibrio fiscal sin recurrir a medidas extraordinarias y sienta las bases para la explotación del petróleo en principios constitucionales.

### **1.2.7 Etapa Posrevolucionaria.**

El 1930 se publicó una nueva ley aduanera derogando la Ordenanza General de Aduanas de 1891 con la cual se intentó modernizar y simplificar los procedimientos para el despacho de mercancías en las aduanas. Esta ley fue abrogada por la nueva Ley Aduanera de 1935, en la que se incluyó un nuevo régimen jurídico y es importante mencionar que en esta etapa fue en donde se introdujo la figura del Agente Aduanal y el regulamiento de sus actividades.

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.<sup>33</sup>

---

<sup>33</sup> TREJO VARGAS, Pedro. Op. Cit., pág. 33

En el año de 1935 se expidió una nueva ley aduanera, la cual contenía un reglamento; esta ley reguló el tráfico de mercancías, ya fuese marítimo, terrestre, aéreo o postal, así como las operaciones temporales, el tránsito internacional, el depósito fiscal y las operaciones que pudiesen practicar las secciones aduaneras así como la Dirección General de Aduanas.

La ley anteriormente mencionada estuvo vigente hasta principios de abril de 1952 en que entró en vigor el Código Aduanero. Cabe señalar que este código es el antecedente inmediato de la actual legislación aduanera; la cual estuvo vigente hasta 1982, misma que señala 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.<sup>34</sup>

Para diciembre de 1981 la Ley Aduanera, ya contenía la terminología utilizada internacionalmente; además 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 auto determinación del impuesto se promovía la industria maquiladora y las

---

<sup>34</sup> Administración General de Aduanas. Aduana México. <http://www.aduanas.gob.mx>(consultada el 31 de enero de 2005).

empresas Pitex y se definieron los regímenes aduaneros que conocemos actualmente.

En 1982 se creó la Ley Aduanera y su Reglamento; sin embargo y a pesar de las novedades que incorporó esta ley, la posterior apertura comercial, repercutió fuertemente en materia aduanal; pronto se observó la inoperancia de los procesos que conformaba el sistema; por un lado las operaciones de importación y exportación se incrementaron en gran medida, por otro lado, intervenía todo el personal, lo que implicaba discrecionalidad, lentitud, dádivas, pago de tiempo extra con cargo a los importadores y exportadores, así como insuficiencia de personal.

Dadas las irregularidades, se emprendió una reforma integral, que abarcó procesos operativos y administrativos; se introdujeron herramientas informáticas para agilizar los trámites de importadores y exportadores que se realizaron en lo sucesivo únicamente por Agentes y Apoderados Aduanales a fin de facilitar el control fiscal.

Se incrementó el sistema de selección aleatoria (semáforo fiscal), que disminuyó en 90% el número de reconocimiento. Se establecieron bancos en los patios fiscales, se implementó el proceso de glosa a todos los pedimentos y una segunda aleatoria concesionada a empresas privadas a fin de verificar que los reconocimientos realizados por el personal de la aduana se realizaran correctamente. A raíz del proceso por el que la economía mexicana ingresa a la globalización y así México formó parte de un acuerdo importantísimo que a continuación señalaré en el punto siguiente.

### **1.3 La Apertura Comercial.**

La apertura comercial de México, dio inicio en la época de los años ochenta, comenzando con la incorporación de México al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) en el año de 1986, marcando con esto la etapa del nuevo modelo económico mexicano y siguiendo en mayo de 1988 con la incorporación al Consejo de Cooperación Aduanera (CCA).

Lo anterior marcó el inicio de una política económica de apertura comercial que posteriormente fué confirmada con la entrada a la Organización Mundial de Comercio (OMC) en 1995, y con diversos tratados comerciales suscritos posteriormente por nuestro país con otras naciones del mundo. Además, estos acuerdos, han servido de instrumento, entre otros, 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.

Siguiendo con esta política nacional 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; posteriormente y mediante el Decreto por el que se reforman, adicionan y abrogan disposiciones del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, publicado 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.

Otra reforma importante al Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fue la publicada el 25 de enero de 1993, en ella se modificó el nombre de la Dirección General de Aduanas por el de Administración General de

Aduanas (AGA) 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 (Resolución Micelánea Fiscal) 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 1º de abril de 1996. La primera reforma que sufrió esta nueva Ley, mediante publicación en el DOF del 30 de diciembre del mismo año, tuvo como objeto 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 (SAAI) y reforzar los métodos para el control de los Agentes y Apoderados aduanales, así como de sus representantes.<sup>35</sup>

Continuando con la misma política en 1997 se creó el Servicio de Administración Tributaria (SAT) al cual quedó adscrita la Administración General de Aduanas. En 1998 se reforma 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.

En la actualidad México tiene celebrados 11 tratados comerciales internacionales y se encuentra negociando algunos más, así como también está

---

<sup>35</sup> TREJO VARGAS, Pedro. Op. Cit., pág. 35.

participando en las negociaciones para establecer un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) (6) con 34 naciones, a más tardar en este año 2005.

#### **1.4 La Nueva Aduana en el Inicio del Milenio 2000.**

A partir de diciembre del 2000, la Aduana 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 al comercio exterior.

En este sentido se hicieron diversas 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.

Este nuevo ciclo además se ve marcado por el equipamiento y la utilización de tecnología de punta en las aduanas del país, el cual contribuye 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.

Por otra parte también 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, los procedimientos administrativos y las infracciones aduaneras, entre otras.

Ante la apertura del comercio exterior emprendida en la década pasada, se 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 (SAAI), así como el sistema de selección automatizado en los reconocimientos, lo que conocemos como semáforo fiscal. 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.<sup>36</sup>

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 (videos, aforos, rayos X y gama) son renovados.

Adicionalmente, la Administración General de Aduanas implementa diversos proyectos de sistemas informáticos que forman parte del SAAI, 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:

1.-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 (PAMA), de

---

<sup>36</sup> Administración General de Aduanas. Aduana México. <http://www.aduanas.gob.mx>(consultada el 31 de enero de 2005).

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.

2.-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.

3.-Identificación de Órdenes de Embargo a través del SAAI 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 electrónica al momento del despacho.

4.-Inscripción en el Padrón de Sectores Especificos por Internet. Permite sistematizar la inscripción en el Padrón de Importadores de Sectores Especificos mediante la página Web de la "Aduana México" con los niveles de seguridad necesarios, que garanticen la confidencialidad de la información, su validación y su oportuna recepción por el personal autorizado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

5.-De igual forma, la AGA cuenta con diversos proyectos, tales como las claves de acceso al SAAI, control electrónica de juicios de amparo, rectificación de

pedimentos entre aduanas, actualización tecnológica, etcétera, que le permitirán ser más eficiente.<sup>37</sup>

También se creó a partir del 2001 un fideicomiso público para el programa de mejoramiento de los Medios de Informática y de Control de las Autoridades Aduaneras, el cual fué puesto en marcha por la Administración General de Aduanas.

Este fideicomiso se creó con el objetivo de que la aduana brinde 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. Y se integra por el jefe del Servicio de Administración Tributaria, por el Administrador General de Aduanas; el Administrador General de Tecnología de la Información, el Administrador General de Innovación y Calidad, asimismo un representante de CAAAREM, CONCAMIN, CONCANACO, SERVYTUR, CNIME, CANACINTRA, COPARMEX, CANACAR, Y CONATRAM .

Además con el objeto de lograr una mejor fiscalización se creó el Programa advance Passenger Information System (APIS) el cual consiste en 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. 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.

Así como el 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

---

<sup>37</sup> TREJO VARGAS, Pedro. Op. Cit., pág. 38.

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.

Como podemos observar el comercio exterior ha evolucionado considerablemente de acuerdo a las necesidades que van sucitandose en el pasar de los años y así también la aduana que ha jugado siempre un papel de suma importancia para que se puedan cumplir los fines requeridos en el intercambio de mercancías y hoy en día se han puesto en marcha nuevos proyectos para hacer más eficiente la actividad aduanera, como es el caso del uso del Internet y la no utilización de papeles en los trámites y operaciones aduanales.

Es importante tener en cuenta que hoy día en el despacho de mercancías de comercio exterior se requiere estar a la altura de los constantes cambios y avances que se van presentando, por lo que toda la gente que tenga relación directa o indirecta con este interesante gremio debe estar sumamente preparada para poder obtener resultados positivos en el campo laboral y profesional. En este sentido podemos indicar que dentro de toda la gente que interviene en dicha actividad se encuentran los Agentes Aduanales quienes constantemente guardan una relación estrechísima con lo que respecta a la aduana mexicana y que conjuntamente seguirán creciendo para lograr paso paso que nuestro país obtenga un crecimiento económico a través del comercio exterior modernizandose el Sistema Aduanero de México a pasos agigantados, como se propone actualmente. Cabe destacar que hoy día se cuenta con 48 aduanas en nastro país, situación que es favorable para la actividad comercial, ya que dichas aduanas tienen su ubicación, es decir, su circunscripción territorial en puntos estratégicos y lo anterior hace más práctico el comercio con otros países.

## CAPÍTULO II

### “EI COMERCIO EXTERIOR Y LA ADUANA MODERNA EN MÉXICO”

#### 2.1 Definición de la Aduana Moderna.

El comercio exterior y la aduana como institución, como lo he explicado en el capítulo anterior, tienen sus antecedentes más remotos en los pueblos o naciones de la antigüedad como lo fueron: India, Egipto, Babilonia, Fenicia, Grecia, Roma, Arabia, España, entre otros. Toda vez que fue en estos lugares en donde la aduana surgió como una necesidad de control del comercio exterior, con el fin de asegurar la observancia de las prohibiciones a la exportación y a la importación de bienes, para hacer efectiva la percepción de los tributos que gravaran la entrada y salida de las mercaderías, o para asegurar la salud de los habitantes de su territorio, de la sanidad animal y vegetal, del medio ambiente o por causas de seguridad, etcétera.<sup>38</sup>

Es por lo anterior que existen diferentes corrientes que establecieron la definición etimológica del vocablo “aduana”. Lo cual es importante indicarles en el presente trabajo de investigación antes de precisar una definición que se ha manejado y ha tenido trascendencia e importancia en nuestros días.

Existen dos corrientes importantes en cuanto al origen de esta voz, la primera proviene del vocablo persa *divan* que significaba hace muchos años “el lugar de reunión de los administradores de finanzas” y ha llegado hasta nosotros del árabe *diovan*, luego pasó al Italiano *dogana* y así de esta forma finalizó en *aduana*.

---

<sup>38</sup> MORENO VALDEZ. Hadar, TREJO VARGAS, Pedro y MORENO CASTELLANOS, Jorge A. Comercio Exterior sin Barreras. Editorial ISEF. Estado de México 2002. Pág. 25.

La segunda corriente deriva del nombre arábigo *divanum* que significaba “la casa donde se recogen los derechos”, después empezó a llamarse *divana*, luego *duana*, concluyendo con *aduana*.

Ahora bien, en el Diccionario Jurídico del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México<sup>39</sup>, encontramos la siguiente definición de *aduana*:

“Las aduanas son las unidades administrativas de la administración pública centralizada, que dependen de la Dirección General de Aduanas...”

Con la definición anteriormente transcrita, se observa que únicamente nos establece una definición orgánica, toda vez que se limita a señalar a qué organismo gubernamental pertenecen las Aduanas, sin establecernos una definición concreta de lo que se debe entender por “Aduana”, en este sentido, citaré algunos conceptos y referencias de la Aduana, los cuales considero que serán de gran importancia para así obtener una mejor comprensión en cuanto a definición y conceptualización de lo que son las “Aduanas”.

En principio tenemos que la Organización Mundial de Aduanas, anteriormente Consejo para la Cooperación Aduanera, reconoce a la Aduana como “una institución decisiva para un buen gobierno, la prosperidad y la protección de la sociedad”<sup>40</sup>, asimismo la define como “los servicios administrativos especialmente encargados de la aplicación de legislación relativa a la importación y a la exportación de las mercancías y a la percepción de los

---

<sup>39</sup> INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNAM. Diccionario Jurídico, Tomo I. México. 1999. Págs. 114-115.

<sup>40</sup> PLAN ESTRATÉGICO DE LA OMA 1999/2000, que la Organización Mundial de Aduanas registra en inglés de su página WEB (<http://www.wcoomd.org>).

ingresos públicos provenientes de los derechos e impuestos que se aplican a las mercancías”.

Por otra parte, el autor Jorge Witker, en su obra “Derecho Aduanero Tributario”, señala que la Aduana “es la representación física del Estado nacional y el punto que separa una frontera nacional de otras”.

Para el Jurista Máximo Carvajal Contreras se debe de entender por Aduana “al órgano de la Administración Pública establecido por el Ejecutivo Federal, autorizado para controlar el comercio exterior con las limitaciones y prohibiciones que las leyes fijan a las mercancías, percibiendo los impuestos que se generan y regulando la economía nacional”<sup>41</sup>.

Finalmente para la Administración General de Aduanas, que es una entidad del gobierno federal dependiente del Servicio de Administración Tributaria, (órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público), las Aduanas son:

“oficinas públicas administrativas establecidas en las fronteras, litorales y ciudades importantes del país, con facilidades para fiscalizar, vigilar y controlar la entrada y salida de mercancías, así como los medios en que son transportadas; asegurar el cumplimiento de las disposiciones que en materia de comercio exterior se emitan; hacer cumplir las leyes aplicables y las que se relacionan con su actividad, como las de seguridad nacional, economía, salubridad, comunicaciones, migratorias, fitosanitarias, entre otras; así como recaudar impuestos, aprovechamientos y demás derechos en materia de comercio exterior”<sup>42</sup>.

---

<sup>41</sup> CARVAJAL CONTRERAS, Máximo. Las Aduanas en México. México, Facultad de Derecho UNAM. Tesis Profesional. México 1967. Pág. 100.

<sup>42</sup> Página WEB. [www. Aduanas.gob.mx](http://www.Aduanas.gob.mx). (consultada el 23 de marzo de 2005).

Es importante mencionar que existen otra serie de fuentes que nos dan apoyo y respaldo respecto de las definiciones de Aduana, tal es el caso del Glosario de Términos Aduaneros Latinoamericanos que nos indica acerca de esta institución que es el organismo encargado de aplicar la legislación relativa a la importación y exportación de mercaderías y a los otros regímenes aduaneros, de percibir y hacer percibir los gravámenes que les sean aplicables y de cumplir las demás funciones que se les encomiendan.

El autor Getulio Vargas nos señala que para el Consejo de Cooperación de Bruselas las aduanas son "los servicios administrativos especialmente encargados de la aplicación de la legislación relativa a la importación y a la exportación de las mercaderías y a la percepción de los ingresos públicos provenientes de los derechos e impuestos que se aplican a las mercaderías"<sup>43</sup>

Luis C. Labastida dice "que se entiende por Aduanas, las oficinas encargadas de percibir los derechos, impuestos sobre las mercancías a su entrada o salida del territorio nacional y exigir que se realice la importación o exportación en la forma prevenida por la Ley"<sup>44</sup>.

Como hemos podido observar, existe gran variedad de definiciones al respecto derivadas de las distintas corrientes y autores que dan su punto de vista. inclusive podemos decir que la Aduana doctrinariamente hoy día puede ser definida como el organismo estatal encargado de intervenir en el tráfico internacional de mercancías, vigilando y fiscalizando su paso a través de las fronteras del país, aplicando las normas legales y reglamentarias relativas a la

---

<sup>43</sup> VARGAS, Getulio. Escuela Interamericana de Administración Pública. Rio de Janeiro, Brasil. 1969. Pág.25.

<sup>44</sup> C. LABASTIDA, Luis. Señalado por Isaac Chalet Volchansky. El Régimen Aduanero México Norteamericano. Pág. 99.

importación, exportación y demás regiones aduaneras; formando las estadísticas de este tráfico; determinando y percibiendo los tributos que lo afectan u otorgando las exenciones o franquicias que lo benefician, y cumpliendo con las demás funciones que las leyes encomiendan.

Sin embargo, utilizando todos los elementos anteriormente analizados podemos obtener una mejor definición de aduana moderna desde el punto de vista práctico y que sin lugar a dudas sería completo y concreto. En este orden de ideas nuestra definición quedaría de la siguiente manera:

Ente estatal encargado de realizar las funciones sustantivas de facilitación del comercio exterior, de recaudación de las contribuciones aplicables reconociendo sus exenciones y franquicias, de la fiscalización y verificación física y documental de las mercancías que entran al territorio nacional o que salen del mismo a través de los diferentes tráficos aduaneros por las diferentes carreteras del país, del cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias, así como de la prevención y aplicación de sanciones por las irregularidades detectadas, llevando a cabo las estadísticas del comercio exterior, utilizando para realizar sus funciones equipo y tecnología de punta.

## **2.2 Conceptualización de la Aduana de Nuestros Días.**

Una vez que se ha definido a la Aduana, es importante mencionar que las Aduanas desde la época de la Independencia, han jugado un papel importante en la economía de México y siempre se han caracterizado por abrigar dentro de su organización una gran inestabilidad, la que se debió a circunstancias históricas propias del siglo como fueron los problemas por constituir una nueva nación, intervenciones extranjeras, la falta de una política económica y la pérdida de una gran parte del territorio. Esto provocó que se dieran una serie de aranceles y un

sinfin de disposiciones que muchas veces sólo contribuyeron a crear una confusión.

En el transcurrir de los años, varios son los desafíos a los que se ha enfrentado la Aduana en el camino a la facilitación del comercio mundial. Uno de estos, es el derivado del cambio y sustitución de funcionarios públicos, proceso que tiene lugar en el gobierno mexicano, esto debido a las designaciones y nombramientos de más y nuevos funcionarios en la administración pública en nuestro país.

Es decir, los candidatos, habiendo sido electos por votación popular para los principales puestos públicos, designan a los miembros de su equipo de trabajo, quienes a su vez, nombrarán a su equipo de colaboradores, los que realizaran lo mismo, en los distintos cargos públicos, desplazando (aunque de una manera oficial) a los miembros de la administración anterior, junto con sus respectivos colaboradores, actividades, planes y objetivos.

Considero que este ha sido siempre un factor que ha influido y ha obstaculizado para obtener los resultados que muchos esperamos respecto de dicha institución. Lo anterior es una situación que no he querido omitir, por que pienso en que es importante también mencionar este contexto desagradable pero que finalmente es real y lo cual me permite tener un criterio en este sentido y una conceptualización de nuestra Aduana. Si bien es cierto, han existido cuestiones negativas que no han permitido que la Aduana tenga un crecimiento mucho mayor al que ha obtenido últimamente, pero por otra parte, pese a lo anterior, ha existido un gran interés por avanzar en el sistema aduanero de nuestro país.

Actualmente, con la política económica de apertura comercial de México

basada en un modelo de exportaciones y la celebración de numerosos tratados comerciales suscritos por nuestra Nación con otros países, lejos de restarle importancia a la aduana mexicana la ha redefinido dándole mayor importancia.

Si bien la aduana mexicana ha visto disminuir su recaudación de impuestos al comercio exterior por la consolidación de aranceles y el establecimiento de tasas arancelarias preferenciales de las mercancías que se importan y exportan, las aduanas siguen representando una importante fuente de ingresos de impuestos internos tales como: principalmente el impuesto al valor agregado (IVA), así como el impuesto especial sobre producción y servicios (IEPS), el impuesto sobre automóviles nuevos (ISAN) y por otro lado, de las cuotas compensatorias (CC).

De igual forma, la aduana mexicana ha incrementado el número de sus operaciones aduanales debido al crecimiento económico del país, pues el comercio exterior representa en la actualidad aproximadamente el 60% del Producto Interno Bruto (PIB). Todo esto convierte a la "Aduana México" en un instrumento importantísimo del comercio exterior que obliga al gobierno mexicano a modernizarla y a convertirla en un ente de facilitación y fomento al comercio exterior, sin olvidar la fiscalización.<sup>45</sup> También es importantísimo indicar que se han automatizado sus sistemas con el fin de facilitar la operación aduanera a través de un sistema automatizado aduanero, delegando funciones tales como clasificación de mercancías, a los Agentes Aduanales, para así hacerse solamente cargo exclusivamente de la verificación del cumplimiento de dichas obligaciones.

---

<sup>45</sup> TREJO VARGAS, Pedro. Op. Cit., págs. 117 y 118.

### **2.3 Funciones de la Aduana Moderna.**

Al hablar de funciones de la aduana, considero importante mencionar lo que son las funciones del estado, toda vez que existe una estrecha relación entre estos dos elementos.

En la ciencia del estado o ciencia política que mantienen posturas liberales se sostiene la menor participación posible del Estado en la vida social y económica, limitando su actuación a la satisfacción de aquellas necesidades que se considera que no pueden ser cumplidas por los individuos, como son la protección del exterior, la seguridad interna y la solución de controversias, es decir, las funciones de ejército, policía y judiciales. Este tipo de Estado es conocido en la doctrina como el Estado gendarme.

Con el transcurso del tiempo y el crecimiento de las sociedades y con ellas de sus necesidades, la teoría política ha asignado al Estado nuevas y diversas funciones hasta llegar a formas de Estado altamente de inversión no sólo en lo social sino hasta en lo económico, creando lo que se llama el Estado del bienestar y el estado empresario.

Una de las características esenciales del estado es la soberanía, misma que puede explicarse desde dos puntos de vista: por una parte, en sus relaciones internas significa que dentro de su territorio no existe un poder superior a él y por otra, en sus relaciones con el exterior, implica que tiene el dominio sobre su territorio y sus nacionales y que no existe un poder extranjero que impere sobre él.

En esa virtud corresponde al Estado el dominio sobre las fronteras o linderos del territorio nacional y por lo mismo, autorizar, controlar y vigilar conforme a los lineamientos ordenados por nuestra Constitución Política y las leyes, el ingreso al territorio nacional, su tránsito por él y la salida del mismo por personas, bienes o

territorio nacional, su tránsito por él y la salida del mismo por personas, bienes o cosas y medios de transporte, en una manifestación de la soberanía aduanera.<sup>46</sup> Es así como la Aduana perteneciente al Estado tiene funciones, las cuales tienen su nacimiento en el Estado mismo.

Desde hace muchos años ya era evidente esta situación, ya que según las Ordenanzas de 17 de octubre de 1947 las aduanas se configuraron como las oficinas establecidas por el gobierno de la nación en las costas, fronteras, aeropuertos, y en el interior para realizar funciones tales como recaudación de derechos arancelarios y los demás que se hallaren a su cargo, fiscalizar la entrada y salida de las mercancías en los dominios Españoles y hacer cumplir las leyes correspondientes a este gremio.

La aduana juega un papel preponderante para la economía nacional como lo hemos visto en los puntos anteriores, por lo que existen dichas funciones que son de suma importancia para que esta institución pueda cumplir con su cometido y que también resultan relevantes para la seguridad nacional. Así, resulta valioso definir las funciones sustantivas que la aduana de México tiene hoy en día, pues la aduana moderna ya no se limita únicamente a controlar, revisar y fiscalizar física y documentalmente las mercancías que entran al país o salen del mismo. La aduana se ha convertido en un instrumento facilitador y de fomento al comercio exterior, lo que nos permite afirmar que la aduana evoluciona al igual que lo hacen las tecnologías, la informática, las comunicaciones, los transportes, los sistemas de producción y comercialización, eficientando y mejorando sus formas y métodos de operación, que continua como una unidad administrativa del gobierno, que sin embargo, tiende a privatizarse en aquellas funciones periféricas a su función sustantiva de seguridad nacional.

---

<sup>46</sup> RHODE PONCE, Andres, Derecho Aduanero Mexicano. Editorial ISEF. Primera Edición. México 2002. Págs. 55 y 56.

En este sentido, dentro del proceso de modernización aduanero la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Servicio de Administración Tributaria y la Administración General de Aduanas, a partir del 2002, incrementaron la autorización o concesión de servicios aduaneros a los particulares, privatizando estos servicios de manera importante y mejorando los mismos; lo cual se refleja como una tendencia del futuro de las aduanas en México.

Dentro de la tendencia modernizadora, se destacan los siguientes servicios aduaneros privados:

a) El otorgamiento de patentes de agentes aduanales y las autorizaciones de apoderados aduanales para la tramitación de las operaciones aduaneras.

b) La concesión o autorización del manejo, almacenaje y custodia de las mercancías de comercio exterior en almacenes y patios en recintos fiscales o fiscalizados.

c) La autorización a los particulares para prestar los servicios de procesamiento electrónico de datos y servicios relacionados, necesarios para llevar a cabo el despacho aduanero (ISOSA).

d) Autorización a las confederaciones de Agentes Aduanales (CAAAREM), 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.

e) También el Servicio de Administración Tributaria podrá otorgar autorización a los particulares, para prestar los servicios de procesamiento

electrónico de datos y servicios relacionados necesarios para llevar a cabo el control de la importación temporal de remolques, semiremolques y porta contenedores (SAAIT).

f) Autorización para que se almacenen mercancías de procedencia extranjera o nacional en Almacenes Generales de Depósito, a fin de que estos puedan prestar este servicio en los términos de la Ley General de Organizaciones de Crédito, ya sea para que las mercancías puedan importarse definitivamente, si son de procedencia extranjera; exportarse definitivamente, si son de procedencia nacional; retornarse al extranjero las de esa procedencia o reincorporarse al mercado las de origen nacional, cuando los beneficiarios se desistan del régimen de depósito fiscal, e importarse temporalmente por maquiladoras o por empresas con programas de exportación autorizados por la Secretaría de Economía (Depósito Fiscal).

g) Autorización a empresas transportistas para que efectúen el transporte de mercancías de comercio exterior.

h) Autorización de establecimientos de depósitos fiscales para la exposición y venta de mercancías extranjeras y nacionales en puertos aéreos internacionales, fronterizos y marítimos de altura (DUTY FREE).

i) Autorización a los particulares para que realicen el segundo reconocimiento de las mercancías (dictaminadores aduaneros).

j) Autorización para habilitar instalaciones especiales en los recintos fiscales estratégicos, y la autorización para su administración.

k) Autorización para prestar los servicios de carga, descarga y maniobras de mercancías en los recintos fiscales (alijadores).

l) Autorización al Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, (Banjército), para realizar el trámite de importación temporal de vehículos.

m) El cobro de las contribuciones de los pedimentos, declaraciones y avisos, así como de las cuotas compensatorias que deben pagarse en materia de comercio exterior, se realiza por los módulos bancarios establecidos en las aduanas o sucursales bancarias habilitadas o autorizadas para el cobro de contribuciones al comercio exterior.<sup>47</sup>

### **2.3.1 Funciones de Facilitación.**

De las operaciones de comercio exterior y de los programas de fomento al comercio exterior. Esta función es prácticamente nueva en nuestro país y ha cobrado una gran importancia en la aduana moderna 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 aduanero y por el costo del almacenaje de las mercancías, la acumulación de inventarios, así como por la planeación de "justo a tiempo" con el que se manejan 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 con la función de facilitación de las operaciones aduaneras. De esta manera la tendencia es que la aduana mexicana se convierta en una aduana automatizada en la que deje de utilizar papeles y aplique los principios de certificación así todo esto en un tiempo justo y considerable.

Esta función si la analizamos desde el punto de vista económico, podemos decir que se materializa cuando las disposiciones aduaneras son utilizadas como

---

<sup>47</sup> TREJO VARGAS, Pedro. Op. Cit., págs. 118,119 y 120.

Esta función si la analizamos desde el punto de vista económico, podemos decir que se materializa cuando las disposiciones aduaneras son utilizadas como normas protectoras de la industria, el comercio y la agricultura nacional. De igual manera, cuando se crean una serie de estímulos o incentivos para promover la industria doméstica; como son los casos de cuotas bajas para la importación de mercancías necesarias para fomentar la industria, el régimen de importación temporal, el depósito industrial, los desarrollos portuarios, etc.

Asimismo, esta función sirve para combatir el desempleo del país, como es el caso del establecimiento del régimen de maquiladoras o industria automotriz.

Es evidente que una de las maneras más sanas para obtener divisas es mediante las exportaciones; pero también es cierto que para poder exportar, en no pocas ocasiones, se hace necesario importar maquinaria, equipo y hasta insumos, sin lugar a dudas la aduana busca proteger nuestro mercado y a la vez fomentar la industria, dándole facilidades para que genere divisas vía promoción del comercio exterior, sin lesionar la reconstrucción de la reserva monetaria internacional del país.

### **2.3.2 Funciones de Recaudación.**

Esta función la cumple el Estado a Través de la Aduana cuando su objetivo consiste en la recaudación de las contribuciones al comercio exterior, los impuestos internos, derecho de trámite aduanero y de las cuotas compensatorias, así como de la aplicación de exenciones y franquicias que correspondan en el pago de impuestos de importación y de exportación, todo esto como una forma de obtener ingresos para cumplir con sus fines.

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

“Pagar impuestos, es una obligación que todos debemos cumplir, es la forma en la que contribuimos proporcional y equitativamente a cubrir el gasto público.

Los impuestos al comercio exterior forman un renglón básico de la estrategia de ingresos adoptada por el Gobierno Federal, que ha hecho posible mejorar el financiamiento de los programas de gasto, que lleva a cabo el Estado”.<sup>48</sup>

Nuestro gobierno dentro de su política de saneamiento de las finanzas públicas, a tenido que adoptar medidas duras, una de ellas ha sido el aumento de precios y tarifas de bienes, así como de los servicios que produce o presta el sector público, tales como, tarifas al comercio exterior, derecho de almacenaje en la aduana, gasolina, electricidad, entre otros. Estos aumentos en ocasiones han sido fuertes; pero son consecuencia del rezago que había entre costos y precios.

Los impuestos que se recaudan en la aduana, como es sabido, son destinados a fortalecer las obras del Gobierno y a generar inversión, empleo y otros servicios de necesidad que se presentan en la colectividad.

### **2.3.3 Funciones de Fiscalización.**

Estas funciones consisten primordialmente en el cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias y de las normas oficiales mexicanas (NOM's), así como el uso de las mercancías en los regimenes aduaneros suspensivos en el pago de impuestos al comercio exterior. Así como ordenar y

---

<sup>48</sup> SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Vol. 1, 15ª Edición. Editorial Porrúa, México, 1992.

legalmente proceda, compromisos internacionales, requerimientos de orden público o cualquier otra regulación o restricción no arancelaria.

Ordenar y practicar visitas domiciliarias, auditorias, inspecciones, actos de vigilancia, verificaciones y demás actos que establezcan las disposiciones fiscales y aduanales, para comprobar el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes, responsables solidarios, y demás obligados en materia de impuestos.

Establecer la viabilidad de incorporación de nuevos sectores industriales, al programa de control aduanero y de fiscalización por sectores.

Podemos hablar dentro de este tipo de funciones, de las operativas, que consisten en llevar a cabo visitas domiciliarias como lo he indicado anteriormente, verificación de mercancías en transporte, revisiones de gabinete, y otros actos de fiscalización tendientes a comprobar la legal estancia de mercancía extranjera y el cumplimiento de obligaciones aduaneras a cargo de los contribuyentes.

Verificar los domicilios de los importadores y la emisión de órdenes de embargo.

Resolver los procedimientos administrativos en materia aduanera que se deriven de los actos de fiscalización que haya entablado la autoridad aduanera.

Cabe mencionar que existen también funciones normativas y están encaminadas a establecer lineamientos que determinen líneas de acción de las diversas áreas de fiscalización aduanera, para contar con un desempeño uniforme y homogéneo en la realización de actos de fiscalización.

Apoyar jurídicamente a las aduanas para la resolución de inquietudes que se les presenten dentro de la fiscalización aduanera.

Poner a disposición de la autoridad competente la mercancía de procedencia extranjera que han pasado a propiedad del fisco federal por algún procedimiento realizado en las aduanas.

Por último abordaremos las funciones de planeación que estriban en recibir la información proporcionada por diversas fuentes que señalan posibles conductas contrarias al derecho aduanero y al derecho fiscal.

Llevar a cabo las investigaciones correspondientes para determinar las prioridades de la fiscalización aduanera a nivel nacional.

Programar los actos de fiscalización que deben efectuarse, tanto por la administración central como por las áreas de fiscalización de las aduanas.

Verificar el cumplimiento de metas dentro del Programa Operativo Anual.

#### **2.3.4 Funciones de Verificación.**

Con estas funciones la aduana verifica la correcta tramitación en cuanto a los certificados de origen de mercancías, del valor en aduana de las mercancías, y del cumplimiento de garantías en el despacho aduanero.

La verificación en comento se lleva a cabo mediante las distintas formas de comprobación de las autoridades aduaneras cuyo fundamento legal lo encontramos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en cuanto a la Ley Aduanera los hayamos en sus preceptos números 43 y 46. Este último numeral dispone que 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 el efecto se levante, de conformidad con el procedimiento que corresponda. Sin embargo, existen otras disposiciones contenidas en la propia Ley Aduanera y el Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria que establecen otras formas de comprobación de las autoridades fiscales.

El reconocimiento aduanero y el segundo reconocimiento son otras formas de comprobación y verificación por parte de la Aduana en sus distintas oficinas que se encuentran en los estados del país. Estas verificaciones se practican durante el despacho aduanero de las mercancías. Este se da una vez que se elaboró el pedimento y se efectuó el pago de las contribuciones y cuotas compensatorias determinadas por el contribuyente, presentándose las mercancías junto con el pedimento o documento correspondiente ante la aduana y activando el mecanismo de selección automatizado, el cual determinará si debe practicarse el mismo o el segundo reconocimiento. El reconocimiento es realizado por un "reconocedor" o "verificador", el cual dispone de hasta tres horas para elaborar su dictamen, salvo que existan circunstancias especiales.

Esta función de verificación también se le conoce como aforo, aunque en la legislación aduanera de México no es frecuente utilizar el término. En el gremio aduanal se ha manejado siempre como reconocimiento aduanero de las mercancías y concluyendo con este punto podemos decir que es el acto a través del cual la aduana practica el examen físico y /o documental de las mercancías de importación o de exportación, a fin de determinar la correcta declaración de las mercancías y el pago de los tributos correspondientes, pudiendo realizar la toma de muestras para allegarse de elementos objetivos que ayuden a confirmar la veracidad de los declarado ante la propia autoridad aduanera.

Existe la verificación de mercancías en transporte que consiste en la revisión física y documental por las autoridades fiscales de las mercancías de comercio exterior que son transportadas a través de los tráficos terrestre, marítimo o fluvial. Las formas más comunes de ejercer esta facultad por la autoridad es mediante la verificación de las mercancías, utilizando una orden escrita en un punto en carretera, en brechas, en sobre vigilancia o en una volanta fiscal.

Sobre este aspecto resulta interesante abundar, ya que esta facultad resulta aplicable a la verificación también a la verificación de mercancías de comercio exterior en transporte de tráfico aéreo, e incluso, cuando las mercancías son transportadas por pasajeros internacionales al momento que salen caminando del recinto fiscal o fiscalizado hacia el interior del país, independientemente de que se hayan sometido al mecanismo de selección automatizado. Resulta común que muchos pasajeros mal intencionados transportan consigo mercancías no declaradas en la aduana, mismas que deben de ser controladas, es decir verificadas y fiscalizadas por seguridad nacional. Como son: las armas y sus partes, explosivos, municiones, drogas, joyas o diamantes, de la declaración de dinero y otros documentos similares, a fin de evitar el lavado de dinero, entre otros. Esto quiere decir que si la autoridad únicamente puede aplicar la verificación de mercancías en transporte, cuando estas se trasladen en medios de conducción carretero o ferroviario, limitaría la potestad del Estado para vigilar y hacer cumplir sus facultades de comprobación y funciones, en detrimento de la propia sociedad y de los sectores industriales.

La glosa de documentos es una función más de verificación, ya que consiste en la revisión legal y aritmética de los pedimentos y otros documentos de comercio exterior presentados por los contribuyentes en las aduanas en la importación y exportación de mercancías y tiene como fin verificar el cumplimiento de las obligaciones y formalidades en la legislación fiscal y aduanera, así como en otros ordenamientos legales, después de haberse realizado el despacho aduanero de las mercancías y se les haya otorgado el desaduanamiento libre.

Las visitas domiciliarias no pueden omitirse dentro de las funciones ya citadas, ya que es mediante esta figura jurídica que las autoridades aduaneras en ejercicio de sus facultades de comprobación, como su nombre lo indica se realizan en el domicilio fiscal, o en cualquier otro domicilio del contribuyente cuando en el primero por circunstancias justificadas no sea posible realizarlas, tales como bodegas, almacenes, oficinas o el que determine la autoridad, con el objeto de inspeccionar, vigilar y comprobar el cumplimiento de las disposiciones fiscales y aduaneras a que están obligados los contribuyentes o los responsables solidarios, así como la verificación física y documental de mercancías de comercio exterior.

Dentro de dicho objeto podemos detallar: el debido pago de impuestos de comercio exterior y demás contribuciones que se causen, verificar la legal importación o exportación, tenencia o estancia en el país de mercancías de procedencia extranjera, el cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias, la correcta información manifestada en la documentación aduanera en relación con el nombre o domicilio fiscal del proveedor o importador, que dichos documentos no sean falsos, o el valor declarado en los pedimentos no se encuentre subvaluado en un cincuenta por ciento o más del valor de transacción de mercancías, así como cualquier otra información, siempre que se especifique en la orden de visita.

La revisión de gabinete es otro medio importantísimo para llevar a cabo dichas funciones, estas verificaciones son llamadas de escritorio en donde se solicita a los contribuyentes, responsables solidarios o terceros, dictámenes, informes, datos o documentos que muestren la contabilidad o parte de ella, para el ejercicio de las facultades de comprobación, fuera de una visita domiciliaria.

Por último cabe indicar la retención de mercancías que la llevan a cabo las aduanas del país en los recintos fiscales, con el propósito de verificar que los contribuyentes hayan satisfecho las obligaciones y créditos fiscales generados por la entrada al territorio nacional de mercancías de comercio exterior o de su salida,

así como para permitir que los contribuyentes cumplan con ciertos requisitos necesarios para el desaduanamiento de las mercancías, y en su caso, para poner las mercancías de comercio exterior a disposición de las autoridades competentes, para lo cual deberán levantar el Acta circunstanciada de hechos correspondiente.

Como podemos observar existen diversas funciones de verificación que el Estado a través de la aduana lleva a cabo, con el objetivo único de estar al tanto en las operaciones comerciales que México entabla con otros países, en el sentido de comprobar si las operaciones comerciales van por buen camino y se está realizando el despacho de las mercancías de acuerdo a un marco legal y justo en lo que respecta a las personas intervinientes en este gremio.

#### **2.3.5 Funciones de Prevención.**

Este tipo de funciones que realiza la aduana van encaminadas a prevenir que se presenten infracciones y delitos aduaneros, así como la aplicación de las sanciones correspondientes, del tráfico de drogas y estupefacientes, armas prohibidas, del tráfico de desperdicios y residuos tóxicos, de violación a los derechos de propiedad industrial y de actos de terrorismo.

La aduana moderna tiene como otra característica la de ser una aduana inteligente que permita prevenir y detectar mediante sistemas electrónicos y tecnología de punta conductas ilícitas que constituyen prácticas de fraude aduanero, ya sea técnico o de una manera documentada que perjudican a los diversos sectores industriales del país y en conjunto a la economía nacional.

Para tales fines la aduana se apoya de las demás dependencias del gobierno, esto en una actitud de cooperación recíproca entre estas. En este sentido abordando nuevamente lo que es la actividad económica, es evidente su importancia, toda vez que el estado analiza que es preciso desarrollar la industria,

el comercio, la agricultura, todo esto para conseguir una mejoría en las condiciones de vida de la población generalmente, y dentro de esa mentalidad observa que hay áreas de la industria, el comercio o la agricultura donde las importaciones y exportaciones no son benéficas, sino al contrario perjudican; por lo tanto decide que es preciso atender a un sistema económico en relación con el comercio exterior; así mismo, hay casos en los que al Estado no le interesa cobrar tributos, sino impedir el paso de ciertas mercancías, ya sea prohibiéndolas definitivamente, o controlando su entrada y salida mediante un sistema de licencias o permisos previos.

Cuando la economía nacional se ve seriamente afectada por la entrada o salida de las mercaderías, como prevención nacional, se decretan las prohibiciones, o sea las ordenes de no permitir, ni con el pago de impuestos, ni con ningún permiso, la entrada o salida de estas; como es el caso de los metales preciosos o estratégicos, del oro en monedas, entre otros. Esto se hace con la finalidad de no efectuar operaciones de comercio exterior que pongan en grave riesgo el sector económico, industrial y social de nuestro país.

### **2.3.6 Funciones de Estadística.**

En lo que se refiere a las funciones de estadística, podemos afirmar la importancia de estas, en el sentido de que nos ilustran de una manera objetiva sobre el desarrollo y el crecimiento que se va presentando en la actividad aduanera de nuestro país a través de su operación y de una manera genérica en el comercio exterior, ya que se refleja en la balanza comercial y esto permite al Estado conocer cual es el rumbo económico que se está llevando, ya sea de una manera positiva o negativa y de acuerdo a lo anterior se puedan tomar medidas serias para mantener un equilibrio económico sin que haya la necesidad de arriesgar sectores importantes como lo son: el sector agropecuario, industrial,

textil, entre otros que siempre es primordial que marchen sin problemas y así conseguir que nuestra nación marche bien.

Las estadísticas se obtienen posteriormente de haber realizado un análisis profesional sobre algún campo específico de estudio. En este caso organismos privados, con el apoyo de las autoridades se dan a la tarea de consultar directamente a los usuarios de las aduanas y recoger sus opiniones sobre diversos temas relacionados con el comercio exterior mexicano, y en particular sobre los procesos aduaneros. Esto se hace desde la Administración Central hasta las Aduanas con circunscripción en los diversos Estados de la República Mexicana, mediante cuestionarios, entrevistas, simples pláticas o ya más complejamente vía documental en el análisis de números, cifras, cantidades y condiciones sociales.

Lo que se pretende al recabar información y propuestas entre todos los sectores involucrados en el comercio exterior es mejorar la operación actual y así poder definir una política aduanera que armonice la apertura comercial con el desarrollo sustentable de México.

Es sabido que las estadísticas en este gremio tratan de enriquecer el criterio de temas relevantes como lo son: la globalización, las aduanas, los usuarios que en ellas intervienen como es el caso de los Agentes Aduanales, la normatividad aduanera, la regulación del comercio exterior, el fomento a las exportaciones, los prestadores de servicios, los pasajeros y las zonas libres o regiones fronterizas como lo manejan algunos doctrinarios.

De una forma genérica podemos establecer que las metas que la aduana persigue a través de los resultados que la estadística muestra son: evidenciar la importancia de la actividad aduanera, generar su agilización, incrementar la

seguridad en la operación aduanera, conocer y cumplir con la normatividad, impulsar el servicio aduanal de carrera y redimensionar la aduana mexicana.

Finalmente, debemos señalar que una aduana moderna debe realizar sus funciones con transparencia, con pleno respeto y apego al principio de legalidad a los derechos humanos reconocidos en la Declaración de los Derechos Humanos, adoptada por los países miembros de la organización de las Naciones Unidas (ONU) y ser un instrumento de atracción de la inversión extranjera.

De esta manera la revisión de pasajeros internacionales y transmigrantes que ingresan al territorio nacional o salen del mismo por vía terrestre, marítima o aérea, deben ser tratados con especial respeto a los derechos de las personas por los servidores públicos de las aduanas, debiendo realizar éstos su labor de manera honesta y transparente, pues no podríamos hablar de una aduana moderna si la misma no respeta los derechos humanos y actúa con transparencia.<sup>49</sup>

#### **2.4 Fideicomiso Público para el Programa de Mejoramiento de los Medios de Informática y de Control de las Autoridades Aduaneras.**

Cabe señalar que este fideicomiso se creó con la aprobación del Congreso el 1º de enero de 2002, a través de la inclusión de los artículos 16-A y 16-B de la Ley Aduanera. Tiene como misión impulsar la modernización de la infraestructura y las instalaciones aduaneras mediante procesos de innovación tecnológica, equipamiento y calidad en el servicio de la Aduana de México, así como introducir nuevos modelos de gestión, control y procesamiento de información en beneficio de los usuarios de los recintos fiscales y del reconocimiento aduanero. En suma, el fideicomiso constituye un instrumento eficiente para apoyar y financiar la

---

<sup>49</sup> TREJO VARGAS, Pedro. Op. Cit., pág. 121.

modernización y automatización del Sistema Aduanero de México, en lo que a infraestructura, equipamiento, servicios y tecnología de punta se refiere.

Para aprovechar dicho esquema la Aduana México cuenta con un programa de Inversión 2002-2006, cuyos proyectos se dividen en: reordenamiento, ampliación, remodelación, construcción, conservación y mantenimiento de la infraestructura aduanera existente, así como de la adquisición de tecnología de punta, vehículos, aeronaves, lanchas, unidades caninas, sistemas de radiocomunicación, básculas, etcétera. Todo ello redundará en un mejor, eficiente, moderno, ágil y automatizado Sistema Aduanero de México. Pensando siempre en el futuro de las relaciones internacionales que se presenten día a día.

Al lado de la modernización de las aduanas también es indispensable que la legislación aduanera se modernice, a fin de que reconozca y de legalidad a los métodos y procedimientos apoyados en equipo y sistemas informáticos innovadores.

## **2.5 Organización de la Aduana Moderna.**

En la actualidad, la aduana es una institución oficial, dependiente de la Administración General de Aduanas, está integrada al Servicio de Administración Tributaria (SAT), la cual depende a su vez, de la Secretaría de Hacienda Y Crédito Público y de conformidad con el Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria (RISAT) y dicha administración como unidad administrativa está a cargo de un Administrador General, auxiliado en el ejercicio de sus facultades por los servidores públicos adscritos, una pluralidad de Administraciones Centrales y las diversas Aduanas del país. Cada una de estas unidades tiene su propia competencia y facultades delimitadas en la Legislación Aduanera.

### **2.5.1 La Administración General de Aduanas.**

La Subsecretaría de Ingresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público realizaba funciones de recaudación de ingresos, pero debido a la tendencia mundial orientada a la desconcentración de las instituciones tributarias, surgió la necesidad de crear el Servicio de Administración Tributaria (SAT), que asumió las funciones encomendadas a aquella Subsecretaría, en lo relativo a determinación, liquidación y recaudación de impuestos y demás contribuciones y sus accesorios.

El fundamento jurídico para la creación del Servicio de Administración Tributaria (SAT), se encuentra en el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), el cual establece que las dependencias del Estado "podrán contar con órganos administrativos desconcentrados para la mayor eficiencia en el despacho de los asuntos de su competencia". En este sentido, el Programa de Modernización de la Administración Pública (Promap 1995-2000) menciona que se debe otorgar importancia a la descentralización y a la desconcentración de funciones de las instituciones administrativas.

De este modo, el Servicio de Administración Tributaria (SAT) surge desde el primero de julio de 1997, con la finalidad de : "recaudar con calidad y eficiencia las contribuciones federales necesarias para financiar al gasto público, garantizando la correcta y equitativa aplicación de la legislación fiscal y propiciando su cumplimiento voluntario y oportuno".<sup>50</sup>

De esta unidad depende la Administración General de Aduanas (AGA) que ya cuenta con 105 años de existencia (porque fue creada por decreto del 19 de febrero de 1900) durante el mandato presidencial de Porfirio Díaz con el título, en

---

<sup>50</sup> "La reingeniería", Exprésate!, México. AGA, # 9, año 2, Dic. 1999. Pág. 8.

ese entonces, de Dirección General de Aduanas, nombre que prevaleció hasta 1993.<sup>51</sup>

La Administración General de Aduanas, cuenta con una oficina central, ubicada en la Ciudad de México<sup>52</sup> y debido al enorme espacio físico que ocupan estas oficinas, algunas de estas se localizan en otros sitios de la capital.<sup>53</sup> Algunas de las dependencias de dicha Administración, son de reciente creación (finales del sexenio del Presidente Ernesto Zedillo).

Con la nominación Administración General de Aduanas (AGA) se designa al organismo estatal que compone, administra y dirige a las aduanas del país y sus unidades administrativas adscritas, mediante el establecimiento de políticas y programas que deben seguir, ejerciendo sus facultades y competencias que le confieren tanto la Ley Aduanera, demás ordenamientos aplicables y el Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria.

Dentro de esta Administración podemos hablar del Servicio Aduanero que es el conjunto de capital humano y sus servicios que brindan a los usuarios de las aduanas siguiendo los lineamientos establecidos por el Ejecutivo Federal.

Anteriormente a la Administración General de Aduanas se le denominaba Dirección General de Aduanas, como lo indique en el párrafo que antecede, título que no parece muy acertado para algunos doctrinarios, esto por las facultades reconocidas que tiene de dirigir a las aduanas del país, pues no solo las administra, sino que les establece las responsabilidades y pautas a seguir dentro

---

<sup>51</sup> "Centenario de aduanas", *Expresatel*, México, s/n. Febrero., 1999. Págs. 5 y 9.

<sup>52</sup> La dirección es: Av. Hidalgo # 77, Centro Histórico ( frente a la Alameda Central).

<sup>53</sup> El Laboratorio Central, se localiza muy cerca del metro "Tacuba", La Administración Central de Visitaduría, se encuentra en: Lucas Alamán # 160 (cerca del metro "Pino Suarez").

del marco legal, así como por la misión y visión que persigue dentro del contexto nacional.

La misión de la ya citada Administración General de Aduanas es “controlar la entrada y salida de mercancías del país mediante un servicio aduanero íntegro, transparente, justo y de calidad que facilite a los usuarios el cumplimiento de las disposiciones legales”, asimismo, su visión, es la de “proporcionar un servicio aduanero ágil, íntegro y transparente que sea competitivo internacionalmente”.

Partiendo del análisis anterior, podemos concluir respecto a la Administración General de Aduanas, en que es un ente que forma parte del servicio público federal, entendiéndose como servicio público, la administración jurídico-administrativa en la que el titular es el Estado y cuya única finalidad consiste en satisfacer de una manera regular, continua y uniforme necesidades públicas de carácter fundamental; se concreta a través de prestaciones individualizadas las cuales podrán ser suministradas directamente por el Estado o por los particulares mediante concesión. En este sentido, por su naturaleza, siempre estará sujeta a normas, reglas y principios de derecho público y administrativo.

### **2.5.2 Estructura de la Administración General de Aduanas.**

La administración General de Aduanas como parte integrante del Servicio de Administración Tributaria (SAT), se estructura por un titular de la Administración General, 10 administraciones centrales, 48 aduanas y aproximadamente 180 puntos de servicios, dentro de las cuales se encuentran secciones aduaneras, garitas y aeropuertos internacionales.

A continuación señalaremos las oficinas centrales adscritas y mencionaremos brevemente las funciones que realizan cada una de ellas en dicha institución, así como el Administrador General de Aduanas:

### Administración Central de Operación Aduanera (ACOA).

Es el área legal de la Administración General de Aduanas que tiene por objeto resolver consultas sobre la correcta aplicación de la legislación aduanera, la emisión de diferentes autorizaciones a usuarios del comercio exterior, unos de ellos son los propios Agentes Aduanales, quienes son el punto medular de este trabajo de investigación.

Por otra parte cabe indicar que esta área tiene como una de sus tareas principales el revisar y emitir los informes respectivos a los diversos procedimientos administrativos o judiciales, es decir, la función primordial es proponer la normatividad aplicable a la operación de las áreas de servicios aduanales respecto a la entrada al territorio nacional y la salida del mismo, de mercancías y medios de transporte; el despacho aduanero y los hechos y actos que deriven de éste o de dicha entrada o salida, así como la vigilancia del cumplimiento de las obligaciones.

### Administración Central de Laboratorio y Servicios Científicos (ACLSC).

Es la que emite dictámenes técnicos sobre la base de los análisis químico y físico-químico realizados a muestras de mercancías de comercio exterior, remitidas por las aduanas, las cuales son enviadas a los laboratorios correspondientes para realizarles una consulta y de esta manera determinar su clasificación arancelaria, así mismo proporciona los servicios de asistencia técnica en el manejo y muestreo de mercancías de difícil identificación. Por otro lado, se encarga de controlar la entrada y salida de mercancías del país mediante un servicio aduanero íntegro, transparente, justo y de calidad que facilite a los usuarios el cumplimiento de las disposiciones legales.

A través de esta Administración, se constituye una institución de vanguardia y excelencia, generadora de conocimientos técnico-científicos y arancelarios de aplicación fiscal, la cual cuenta con el personal motivado y capacitado, con los elementos necesarios para trascender a nivel nacional e internacional.

#### Administración Central de Investigación Aduanera (ACIA).

Es la unidad responsable de analizar, detectar y dar seguimiento, en coordinación con las demás autoridades competentes, a las operaciones específicas de comercio exterior en las que se presume la comisión de cualquier ilícito en cuanto al valor, origen, clasificación arancelaria de mercancías, evasión en el pago de contribuciones, incumplimiento de regulaciones y restricciones no arancelarias y la comisión de infracciones administrativas para la debida aplicación del programa de control aduanero y de fiscalización, así como investigar y dar seguimiento a las denuncias presentadas dentro del ámbito de su competencia.

Planea, organiza, dirige y ejecuta estrategias que permitan crear e instrumentar mecanismos y sistemas para prevenir y combatir conductas ilícitas en materia aduanera mediante la captación y análisis de información para la debida aplicación del programa de control aduanero y de fiscalización.

Se constituye como una administración con estructura funcional, con mayor presencia nacional e internacional, que logre prevenir y detectar los ilícitos en materia aduanera a través del intercambio de información actualizada con las diferentes áreas administrativas, efectuando, en su caso, las recomendaciones y/o sanciones correspondientes.

### Administración Central de Contabilidad y Glosa (ACCG).

Se encarga de recibir los documentos presentados por los contribuyentes para importar o exportar mercancías, para determinar las contribuciones, aprovechamientos, aplicar cuotas compensatorias e importar sanciones con motivo de la revisión practicada, conforme a la Ley Aduanera, para determinar el valor comercial de las mercancías.

Asimismo, de los responsables solidarios y terceros que exhiban la contabilidad, avisos, declaraciones, pedimentos, manifestaciones que deban presentarse, para proceder a su revisión y verificación sobre el cumplimiento de las disposiciones legales en materia aduanera.

Norma la operación de las áreas de servicios aduanales, respecto de la entrada y salida del territorio nacional, de mercancías y medios de transporte; el despacho aduanero y los hechos y actos que se deriven, la vigilancia del cumplimiento de las obligaciones respectivas, inclusive las establecidas por las disposiciones sobre recaudación, cobro coactivo, imposición de sanciones, contabilidad de ingresos y movimiento de fondos. Conciliar y registrar la recaudación diaria, para diversos reportes que se generan para otras instancias.

También se encarga de dirigir todas las actividades necesarias para la aplicación de la normatividad en materia contable, padrones generales y específicos, así como las obligaciones y fiscalización inherentes a las operaciones de comercio exterior.

### Administración Central de Planeación Aduanera (ACPA).

Planea, dirige, establece y difunde los lineamientos de infraestructura, operación y tecnología de control en materia aduanera; del otorgamiento de

patentes de los agentes aduanales; elabora diagnósticos y estadísticas con el propósito de formular planes y programas de trabajo y capacitación de las administraciones centrales y aduanas, así como fortalecer las relaciones aduaneras internacionales.

Detecta las necesidades de la Administración General de Aduanas para crear, administrar y difundir los lineamientos de operación, infraestructura y tecnología en materia aduanera, así como fungir de enlace en la coordinación y programación ante la unidad administrativa competente respecto de las necesidades de capacitación. Así mismo, coordina y formula planes y proyectos que coadyuven a la modernización y eficiencia de los servicios que se prestan al público usuario, con la finalidad de proyectar una nueva imagen de la aduana mexicana y fortalecer las relaciones internacionales.

#### Administración Central de Visitaduría (ACV).

Practica visitas de supervisión a las aduanas para verificar la correcta aplicación de la legislación aduanera, la política de integridad, responsabilidad y ética, así como prevenir y detectar probables conductas irregulares que puedan constituir infracciones administrativas, delitos fiscales o delitos cometidos por los servidores públicos de la Administración General de Aduanas en el desempeño de sus funciones, aplicando los procedimientos y sistemas para prevenir y combatir dichas conductas ilícitas en materia aduanera, también supervisa la correcta aplicación de la normatividad aduanera y fiscal con calidad y eficiencia, así como el óptimo desempeño de los servidores públicos de la Administración General de Aduanas.

### Administración Central de Seguimiento y Evaluación Aduanera (ACSEA).

Evalúa y da seguimiento a la operación aduanera y a los objetivos, proyectos y metas establecidos en su planeación estratégica, con base en la información estadística de comercio exterior, indicadores de gestión y sistema de flujo de información, con el objeto de verificar el desempeño de las aduanas y de su personal, la atención de observaciones detectadas por órganos fiscalizadores, con objeto de facilitar la oportuna toma de decisiones para eficientar la productividad e inducir la mejora continua en los servicios aduaneros que se prestan a los usuarios y población en general.

### Administración Central de Fiscalización Aduanera (ACFA).

El propósito básico de la Administración Central de Fiscalización Aduanera, consiste en planear, organizar, establecer, dirigir y controlar estrategias que permitan crear e instrumentar mecanismos y sistemas para prevenir y combatir conductas ilícitas en materia de comercio exterior de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables.

Asimismo, se busca proteger a los diversos sectores de producción nacional, coordinar acciones a nivel nacional para la verificación del cumplimiento de las obligaciones fiscales y aduaneras, establecer mecanismos de control de mercancías de procedencia extranjera, a través de facultades de comprobación, con posterioridad a la entrada de mercancías a territorio nacional.

Por otra parte, se pretende lograr que la autoridad mantenga un control a nivel nacional de las mercancías de procedencia extranjera y la detección de personas dedicadas a conductas contrarias al derecho aduanero para que las mismas sean sancionadas conforme a derecho.

### Administración Central de la Unidad de Apoyo para la Inspección Fiscal y Aduanera (ACUAIFA).

Es la encargada de planear, organizar, establecer, dirigir y controlar las estrategias que permitan crear e instrumentar mecanismos y sistemas para prevenir y combatir los ilícitos fiscales y aduaneros, revisando la entrada y salida de mercancías de comercio exterior, protegiendo las instalaciones, bienes y valores propiedad del fisco federal, coadyuvando con otras autoridades en la aplicación de normas, en un marco de honradez, lealtad, disciplina y vocación de servicio, por medio de una correcta administración para garantizar el interés fiscal, así como apoyar a las autoridades fiscales y aduaneras en la ejecución de sus facultades de inspección, supervisión, control y vigilancia a través del personal de inspectores.

### Administración Central de Destino de Bienes (ACDB).

La Administración Central de Destino de Bienes, es la facultada para administrar el destino de las mercancías de comercio exterior que hayan pasado a propiedad del Fisco Federal, bienes que tienen relación con procedimientos aduaneros sustanciados por sus unidades administrativas.

Es importante mencionar, que la constante y creciente concentración de bienes de comercio exterior de recintos fiscales y fiscalizados ha generado la importancia de reforzar las actividades respecto del destino y transferencia de los bienes de comercio exterior, así como mantener contacto directo con el Servicio de Administración y Enajenación de Bienes, para lograr un óptimo aprovechamiento de los mismos, de tal forma que permita traducirse en beneficio de la sociedad, evitando los costos que representan lo que se refiere al almacenamiento y custodia.

### Administrador General de Aduanas (AGA).

El Administrador General de Aduanas como titular de la institución se apoya básicamente en las administraciones que se han señalado anteriormente, así como las áreas que dependen de éstas en una jerarquía menor, pero también tiene tareas específicas propias del cargo que le es conferido como son:

Administrar la Aduana, con las facultades y obligaciones que la legislación del ramo señale como competencia de la misma.

Dictar todas las medidas que requiera la Administración General de servicios, disponiendo lo conveniente en los casos no previstos por la Legislación Aduanera y demás disposiciones legales.

· Coordinar y ejecutar las políticas de la Administración General de Aduanas. Mantener con las demás dependencias las relaciones que correspondan en el ámbito de su competencia.

· Conocer y decidir sobre los problemas y asuntos que sometan a su consideración los funcionarios de la aduana.

Proponer a la Administración General de Aduanas, los programas de trabajo y las disposiciones tendientes al cumplimiento de las atribuciones señaladas a su área de competencia.

Cabe mencionar que cada una de estas administraciones centrales anteriormente señaladas, están a cargo de un administrador central y dependen de cada uno de ellos, respectivamente los administradores de áreas, subadministradores, jefes de departamento y personal de base.

Como comentario adicional, el laboratorio de la Administración General de Aduanas juega un papel muy importante en el reconocimiento aduanero de mercancías de difícil identificación, pues el hecho de que sea uno de los más modernos del mundo, facilita el ejercicio de comprobación de las aduanas de México.

Por su parte, las aduanas que integran la estructura de la Administración General de Aduanas son las siguientes:

1.- ADUANA DE TIJUANA. Con sede en la ciudad de Tijuana en el Estado de Baja California.

2.- ADUANA DE TECATE. Con sede en la ciudad de Tecate, en el Estado de Baja California.

3.- ADUANA DE MEXICALI. Con sede en la ciudad de Mexicali, en el Estado de Baja California.

4.- ADUANA DE SAN LUIS RIO COLORADO. Con sede en la ciudad de San Luis Río Colorado, en el Estado de Sonora.

5.- ADUANA DE SONOYTA. Con sede en la ciudad de Sonoyta, en el Estado de Sonora.

6.- ADUANA DE NOGALES. Con sede en la ciudad de Nogales, en el Estado de Sonora.

7.- ADUANA DE NACO. Con sede en la ciudad de Naco, en el Estado de Sonora.

8.- ADUANA DE AGUA PRIETA. Con sede en la ciudad de Agua Prieta, en el Estado de Sonora.

9.- ADUANA DE ENSENADA. Con sede en la ciudad de Ensenada, en el Estado de Baja California.

10.- ADUANA DE GUAYMAS. Con sede en la ciudad de Guaymas, en el Estado de Sonora.

11.- ADUANA DE PUERTO PALOMAS. (antes General Rodrigo M. Quevedo. Con sede en Puerto Palomas Municipio de Ascención, en el Estado de Chihuahua.

12.- ADUANA DE CIUDAD JUAREZ. Con sede en ciudad Juárez, en el Estado de Chihuahua.

13.- ADUANA DE OJINAGA. Con sede en la ciudad de Ojinaga, en el Estado de Chihuahua.

14.- ADUANA DE CIUDAD ACUÑA. Con sede en Ciudad Acuña, en el Estado de Coahuila.

15.-ADUANA DE PIEDRAS NEGRAS. Con sede en la ciudad de Piedras Negras, en el Estado de Coahuila.

16.- ADUANA DE CHIHUAHUA. Con sede en la ciudad de Chihuahua, ene el estado del mismo nombre.

17.- ADUANA DE TORREON. Con sede en el Ferropuerto Laguna, en la ciudad de Torreón, en el Estado de Coahuila.

18.- ADUANA DE COLOMBIA. Con sede en la ciudad de Colombia, en el Estado de Nuevo León.

19.- ADUANA DE NUEVO LAREDO. Con sede en la ciudad de Nuevo Laredo, en el Estado de Tamaulipas.

20.- ADUANA DE CIUDAD MIGUEL ALEMAN. Con sede en Ciudad Miguel Alemán, en el Estado de Tamaulipas.

21.- ADUANA DE CIUDAD CAMARGO. Con sede en Ciudad Camargo, en el Estado de Tamaulipas.

22.- ADUANA DE CIUDAD REYNOSA. Con sede en ciudad Reynosa, en el Estado de Tamaulipas.

23.- ADUANA DE MATAMOROS. Con sede en la ciudad de Matamoros, en el Estado de Tamaulipas.

24.- ADUANA DE MONTERREY. Con sede en el Municipio de Mariano Escobedo, en el Estado de Nuevo León.

25.- ADUANA DE MANZANILLO. Con sede en la ciudad de Manzanillo, en el Estado de Colima.

26.- ADUANA DE GUADALAJARA. Con sede en el Aeropuerto Internacional denominado "Miguel Hidalgo y Costilla", Municipio de Tlajomulco de Zúñiga, Guadalajara Jalisco.

27.- ADUANA DE MAZATLAN. Con sede en la ciudad de Mazatlán, en el Estado de Sinaloa.

28.- ADUANA DE LA PAZ. Con sede en la ciudad de La Paz, en el Estado de Baja California Sur.

29.- ADUANA DE LAZARO CARDENAS. Con sede en la ciudad de Lázaro Cárdenas, en el Estado de Michoacán.

30.- ADUANA DE QUERETARO. Con sede en la ciudad de Querétaro, en el estado del mismo nombre.

31.- ADUANA DE AGUASCALIENTES. Con sede en la ciudad de Aguascalientes, ene el estado del mismo nombre.

32.- ADUANA DE ALTAMIRA. Con sede en la ciudad de Altamira, en el Estado de Tamaulipas.

33.- ADUANA DE TAMPICO. Con sede en la ciudad de Tampico, en el Estado de Tamaulipas.

34.- ADUANA DE TUXPAN. Con sede en la ciudad de Tuxpan, en el Estado de Veracruz.

35.- ADUANA DE VERACRUZ. Con sede en la ciudad de Veracruz, en el estado del mismo nombre.

36.- ADUANA DE COATZACOALCOS. Con sede en la ciudad de Coatzacoalcos, en el Estado de Veracruz.

37.- ADUANA DE SALINA CRUZ. Con sede en la ciudad de Salina Cruz, en el Estado de Oaxaca.

38.- ADUANA DE CIUDAD DEL CARMEN. Con sede n Ciudad del Carmen, en el Estado de Campeche.

39.- ADUANA DE PROGRESO. Con sede en la ciudad de Progreso, en el Estado de Yucatán.

40.- ADUANA DE CANCUN. Con sede en la ciudad de Cancún, en el Estado de Quintana Roo.

41.- ADUANA DE SUBTENIENTE LOPEZ. Con sede en la población de Subteniente López, en el Estado de Quintana Roo.

42.- ADUANA DE CIUDAD HIDALGO. Con sede en Ciudad Hidalgo, en el Estado de Chiapas.

43.- ADUANA DE ACAPULCO. Con sede en la ciudad de Acapulco, en el Estado de Guerrero.

44.- ADUANA DE PUEBLA. Con sede en la ciudad de Puebla, en el estado del mismo nombre.

45.- ADUANA DE TOLUCA. Con sede en la ciudad de Toluca, en el Estado de México.

46.- ADUANA DEL AEROPUERTO INTERNACIONAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO. Con sede en el Aeropuerto Internacional "Lic. Benito Juárez", con jurisdicción en el perímetro del propio Aeropuerto, en la Ciudad de México, Distrito Federal.

47.- ADUANA DE MEXICO. Con sede en la Ciudad de México, Distrito Federal.

48.- ADUANA DE DOS BOCAS. Con sede en el Municipio de Paraíso, en el Estado de Tabasco.

Como vemos, las aduanas se encuentran estratégicamente distribuidas en todo el territorio nacional, tanto en las fronteras, puertos marítimos y aéreos y en el resto del interior del país, de acuerdo a las necesidades y requerimientos de cada zona geográfica y de los diferentes polos de desarrollo, parques industriales, corredores industriales, muelles, infraestructura de transporte, etcétera, contándose con 19 aduanas en la frontera norte, 2 en la frontera sur, 17 aduanas marítimas y 10 aduanas interiores.

Algunas aduanas cuentan con secciones aduaneras, garitas de revisión o puntos de revisión en los aeropuertos internacionales.

Cada aduana tiene como titular un Administrador de Aduana y cuenta con unidades administrativas a cargo de subadministraciones, jefaturas de departamento o de secciones aduaneras que funcionan armónicamente entre sí acorde con las necesidades de cada aduana. Generalmente, las aduanas cuentan principalmente con subadministraciones o jefaturas de operación aduanera, de trámites y asuntos legales, de contabilidad y glosa, de fiscalización y/o de recursos, que coadyuvan con el Administrador de la Aduana en las funciones que tiene encomendado conforme a las disposiciones jurídicas aplicables.

Es importante destacar que cada una de las aduanas fronterizas, marítimas, interiores y la aduana aeroportuaria, se caracterizan por ser diferentes a las demás, incluso, a las de su misma categoría o tipo, por ejemplo, son muy distintas cada una de las aduanas fronterizas entre sí, y con mayor razón una aduana interior y una marítima.

Los artículos Tercero y Cuarto del Acuerdo por el que se señala el nombre, sede y circunscripción territorial de las unidades administrativas del Servicio de Administración Tributaria, señalan el nombre, la sede y la circunscripción territorial donde las aduanas, secciones aduaneras y aeropuertos internacionales podrán realizar sus facultades de conformidad con la Ley Aduanera, su Reglamento, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley del Servicio de Administración Tributaria y el Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria. Asimismo, cabe señalar que la circunscripción territorial de las Aduanas marítimas del país, tienen jurisdicción en las playas marítimas y en la zona Federal Marítima Terrestre, así como en las aguas interiores, mar territorial y zona económica exclusiva, situada frente al litoral, incluyendo las islas adyacentes al mismo.

Dependen de las Aduanas fronteras, interiores y de tráfico aéreo y marítimo, las secciones aduaneras, aeropuertos internacionales, terminales ferroviarias y de autobuses, y demás puntos de revisión que se encuentren en los municipios que conforman su circunscripción territorial. Las secciones tendrán su circunscripción territorial dentro de la señalada para la Aduana de la que dependan.

Del mismo modo, el Artículo Tercero del citado Acuerdo de circunscripción territorial, señala la sede y la circunscripción territorial de la Administración General de Aduanas y sus administraciones centrales, la cual podrá ejercer sus facultades en todo el territorio nacional.

De esta forma hemos podido observar dentro de la actividad del comercio exterior que tan importante es la Aduana mexicana debido a las funciones, organización y estructura que esta presenta, ya que como se ha indicado anteriormente la aduana ha sido siempre el gran motor y vía que ha servido en nuestro país para poder realizar las importaciones y exportaciones que han de representar un ingreso sólido en la economía nacional.

## CAPÍTULO III

### “LOS USUARIOS DE LAS ADUANAS Y DEMÁS SUJETOS EN EL COMERCIO EXTERIOR”

#### 3.1 Los Importadores.

Al hablar de los importadores podemos decir que son de los usuarios que entablan una relación jurídica más directa con las mercancías de comercio exterior en la operación aduanera, es decir, en el despacho aduanero de las mercaderías y en consecuencia con todo lo que comprende a la aduana mexicana.

Los importadores podemos definirlos en un sentido amplio, como aquellas personas físicas y morales, inclusive podemos incluir a las entidades públicas, quienes son los que introducen mercancías de comercio exterior al territorio nacional cumpliendo con el pago de las contribuciones correspondientes y todos aquellos requisitos aplicables para su introducción, ya sea que las traigan consigo o las introduzcan a través de un transportista empresa autorizada.

Cabe señalar que los importadores deben cumplir con ciertos requisitos previamente para fungir como tal carácter ante la aduana, diferentes a los requisitos que se establecen para las mercancías que se importan en el despacho aduanero. Estos requisitos para operar como importadores se contemplan en el artículo 59 de la Ley Aduanera y son:

- Llevar un control de inventarios en forma automatizada registrado en contabilidad, actualizado y a disposición de la autoridad aduanera.
- Comprobar el país de origen y procedencia de las mercancías, para efectos de preferencias arancelarias, marcado del país de origen, aplicación de cuotas compensatorias cupos y otras medidas.

- Entregar por escrito al agente o apoderado aduanal una manifestación de valor de las mercancías que está importando, así como una carta encomienda.<sup>54</sup>

- Estar inscritos en el Padrón de Importadores y en su caso, en los Padrones de Importadores de Sectores Específicos.

Podemos observar una serie de requisitos operativos de este tipo de usuarios, aunque en realidad existe otra gama de ellos que establece el SAT en cuestiones específicas.

Sin embargo, existen ciertas excepciones en el cumplimiento de estos requisitos, como por ejemplo, en el caso de los pasajeros internacionales que llevan consigo mercancías en franquicia y las personas que efectúen importaciones a través de empresas de mensajería y paquetería y por vía postal mediante un procedimiento simplificado denominado "Pequeña Importación".

El importador como usuario de las aduanas presenta una serie de obligaciones y las cuales deben cumplir al importar mercancías al país. En este sentido se pueden clasificar en: obligaciones antes del despacho aduanero, obligaciones durante el despacho aduanero y las obligaciones después del despacho aduanero.

En cuanto a las obligaciones que tiene el importador antes del despacho aduanero se incluyen las ya señaladas anteriormente, pero además podemos mencionar las siguientes, mismas que deben cumplirse por conducto del agente o apoderado aduanal respectivo y estas son:

---

<sup>54</sup> Es el documento por el cual el importador o exportador autoriza y concede representación legal al agente aduanal para que le tramite el despacho aduanero de las mercancías.

- Realizar el despacho de mercancías por conducto de agente o apoderado aduanal. Es decir tiene que apoyarse de los servicios profesionales de estos.

- Realizar el despacho por las aduanas autorizadas cuando por el tipo de mercancías requieran importarse por aduanas exclusivas para ello.

- Presentar un pedimento en tiempo y forma como la ley de la materia lo exige.

- Determinar el valor en aduana de las mercancías, su descripción y clasificación arancelaria, así como decidir el régimen aduanero al que se sujetarán las mercancías que se desean importar.

- Determinar en cantidad líquida las contribuciones y cuotas compensatorias y realizar su pago en las instituciones autorizadas.

Al mencionar las obligaciones de los importadores durante el despacho aduanero, podemos decir que se traducen básicamente en la presentación del pedimento de importación con un determinado régimen aduanero y la documentación aduanera correspondiente anexa al mismo ante la aduana, que demuestre el pago de los tributos correspondientes, el cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias aplicables, en su caso, y todas aquellas formalidades exigidas para el aforo o reconocimiento de las mercancías.

Cuando se habla de las obligaciones que tienen los importadores después del despacho aduanero se pueden distinguir en dos tipos:

a) Obligaciones con respecto de la calidad de importador registrada ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Estas no se extinguen con la conclusión del despacho aduanero de las mercancías, sino que subsisten aún después del

aforo o reconocimiento de las mismas a fin de mantener el registro del importador. A este respecto, una de las obligaciones más importantes es la de llevar el control de inventarios en forma automatizada como reflejo de sus operaciones efectuadas.

b) Obligaciones relacionadas con la legal tenencia, transporte o manejo de mercancías importadas.

Esta obligación deriva de la relación jurídica entre el importador y las mercancías importadas, así como por la relación jurídica entre las mercancías importadas y un nuevo sujeto a quien el importador original le transfirió las mercancías, pudiendo tener este tercero la calidad de propietario, poseedor, tenedor o transportista de las mercancías importadas, derivado de un contrato de transporte, de compraventa, de arrendamiento, etc. Esta categoría se traduce en acreditar en todo momento la legal estancia de las mercancías en el territorio nacional.

En relación con este tipo de obligaciones, tenemos las siguientes:

Amparar en todo tiempo la tenencia, transporte o manejo de mercancías de procedencia extranjera, a excepción de las de uso personal, con cualquiera de los siguientes documentos:

- 1.- Documentación aduanera que acredite su legal importación.
- 2.- Nota de venta expedida o la documentación que acredite la entrega de las mercancías.
- 3.- Factura expedida por empresario autorizado.

4.- Carta de porte tratándose de empresas porteadoras cuando transporten mercancías de procedencia extranjera fuera de la franja o región fronteriza.

Conservar en su domicilio fiscal la documentación comprobatoria aduanera de sus operaciones entabladas por concepto de comercio exterior, esto por el tiempo que establezca la legislación fiscal.

Consideramos importante mencionar cuales han sido en los 10 últimos años las empresas importadoras que han triplicado sus actividades de comercio internacional y en consecuencia han generado que en nuestro país exista un crecimiento económico, de hecho México es hoy por hoy, la economía mas abierta del mundo con tratados con países de por lo menos tres continentes (América, Europa y Asia), lo cual permite, lejos de aferrarse a un solo bloque regional en América del Norte, participar activamente en los demás bloques comerciales del mundo como son el de la Unión Europea, el de la Asociación Europea de Libre Comercio, y con las economías de Asia Pacífico entre otros bloques.

En este sentido, a continuación señalaremos algunas de las principales empresas importadoras en orden ascendente de acuerdo a su importancia en el comercio exterior de nuestro país, así como el sector económico en el cual han incursionado en el gremio de las importaciones.

General Motors de México	Armadora
Daimlerchrysler de México	Armadora
Ford Motor Company	Armadora

Volkswagen de México	Armadora
Nissan Mexicana	Armadora
IBM de México Manufactura y Tec	E. Computo
PEMEX Refinación	Química- Energía
Delphi Delco Electronics de México	Autopartes
PEMEX Gas y Petroquímica B.	Química- Energía
Samsung Mexicana	E. de Consumo
Solelectron de México	E. Computo
Motorola de México	E. Telecom.
Tatung México	E. computo
Nokia México	E. Telecom.
Mercedes Benz México	Armadora
Sony de Tijuana Este	E. consumo
Sony de Mexicali	E. Consumo

Thomson Televisiones de México	Electrónica
Extrade	Comercializadora
Honda de México	Armadora
Motorola de Nogales Operaciones	E. Telecom
Altec Electrónica Chihuahua	Autopartes
Alcoa Fujikura de México	Autopartes
CMI de México Internacional	Logística- Transporte
Alambrados y Circuitos Eléctricos	Autopartes
Manufacturas Avanzadas	Electrónica
Kemet de México	Electrónica
Kenworth Mexicana	Armadora
Petrocel	Química- Energía
Fuerza y Energía de Tuxpan	Química- Energía <sup>55</sup>

<sup>55</sup> "CAAAREM". Eje del Comercio Exterior Aduanas. México Distrito Federal. 2003. Pág 41.

### **3.2 Los Exportadores.**

Los exportadores son las personas físicas y morales que extraen mercancías de comercio exterior del territorio nacional cumpliendo con el pago de las contribuciones correspondientes y los requisitos aplicables para su exportación, en su caso, ya sea que las lleve consigo o que las extraiga a través de un transportista o empresa autorizada.

Los exportadores a diferencia de los importadores, no están obligados a estar inscritos en un padrón para actuar con tal función ante las aduanas, salvo para los efectos del artículo 19, fracción XI de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, en donde nos establece que tratándose de bebidas con contenido alcohólico y cerveza; alcohol y alcohol desnaturalizado; tabacos labrados; aguas mineralizadas, refrescos, bebidas hidratantes o rehidratantes, concentrados, polvos, jarabes, esencias o extractos de sabores, que al diluirse permitan obtener refrescos, bebidas hidratantes o rehidratantes entre otros, en términos del artículo 2, fracción I, Incisos A), B), C), G), y H) de la ya citada Ley, que señala la obligación de estar inscritos en el padrón de exportadores sectorial, el cual está a cargo de la Administración General de Aduanas.

En cuanto a las obligaciones del exportador en relación al despacho aduanero de la mercancías, éstas se tornan mas fáciles y mas sencillas para la operación aduanera en nuestro país, quedando sujeto el exportador a los requisitos exigidos por las autoridades aduaneras extranjeras del país a donde son exportadas las mercancías.

No obstante, éste usuario de la actividad aduanera debe cumplir para el despacho aduanero de las mercancía con una serie de requisitos al igual que los importadores, por lo que también podemos hablar de obligaciones antes del

despacho aduanero, obligaciones durante el despacho aduanero y obligaciones después del despacho aduanero de las mercaderías.

Antes de realizar el despacho aduanero los exportadores deben cumplir con los siguientes pasos:

- Realizar el despacho de mercancías por conducto de agente o apoderado aduanal.
- Presentar un pedimento en la forma requerida por la propia ley de la materia y las autoridades aduaneras.
- Señalar el valor comercial de las mercancías, su descripción y clasificación arancelaria, así como el régimen aduanero al que se destinarán.
- Determinar en cantidad líquida las contribuciones y realizar su pago en las instituciones autorizadas.

Durante el despacho aduanero de las mercaderías las obligaciones de los exportadores se traducen básicamente en la presentación del pedimento con un régimen aduanero y la documentación aduanera correspondiente anexa al mismo, que demuestre el pago de las contribuciones, el cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias aplicables, en su caso, y las formalidades exigidas para dicho despacho.

Después de que se haya efectuado el despacho de las mercancías las obligaciones de los exportadores se concretan específicamente a conservar en su domicilio fiscal la documentación comprobatoria aduanal de sus operaciones por el plazo que establezca el Código Fiscal de la Federación. Desde luego que existen

otra gama de obligaciones, sin embargo, para efectos del despacho aduanero éstas son las más relevantes.

Cabe destacar que existe un gran número de empresas que se han aventado al ruedo y han entablado un compromiso serio en el ámbito de las exportaciones de comercio exterior y así han conseguido incrementar la competitividad de la economía. Para tales fines, una pieza clave es Bancomext, quien es una institución bancaria que impulsa al exportador, inclusive, a través de internet, Bancomext otorga a sus clientes servicios fiduciarios, de cartas de crédito, compra y venta de divisas y lo más importante, prestamos. Esto es con el objetivo de que cada día más empresas se incorporen al comercio exterior, principalmente pequeñas y medianas empresas.

Es precisamente en este siglo, cuando México ha creado a través del empresario exportador una estructura de libre comercio para encontrar acceso preferencial en los mercados. Hoy día nuestro país ocupa el octavo lugar entre los principales países exportadores y aunque somos uno de los más importantes destinos de Inversión Extranjera Directa, es necesario que se incremente la competitividad de la economía, ya que la competencia es cada vez más fuerte por la entrada de nuevos jugadores al mercado.

Por lo anterior el gobierno de la República ha lanzado un programa para impulsar la competitividad, ya que las acciones se deben de orientar la infraestructura, el financiamiento, la facilitación de trámites, la disminución de los costos de operación, la capacitación y la educación de la población y la modernización de las empresas a través de su capacitación para absorber y adaptar nuevas tecnologías.

En este sentido, es importante señalar algunas empresas exportadoras que han rebasado los límites de competitividad en el mercado internacional y lo

mencionaremos en orden ascendente de acuerdo al crecimiento que han presentado cada una de ellas así como el sector económico en el cual han proliferado.

Delphi Delco Electronics México	Autopartes
PEMEX Exploración y Productos	Energía-Química
Gral. Motors de México	Armadora
Daimlerchrysler de México	Armadora
Volkswagen de México	Armadora
IBM de México Manufactura	E. Cómputo
Servicio Panamericano de Protección	Logística-Transporte
Ford Motor Company	Armadora
Nissan Mexicana	Armadora
PEMEX Refinación	Energía-Química
SEPSA	Logística-Transporte
Altec Electrónica Chihuahua	Autopartes

Motorola de México	E. Telecom
Trico Componentes	Autopartes
Solectron de México	E. Cómputo
Tatug México	E. Cómputo
Extrade	Comercializadora
Nokia México	E. Telecom.
Alambrados y Circuitos Eléctricos	Autopartes
Thomson Televisiones de México	Electrónica
Manufacturas Avanzadas	Electrónica
Skil de México	Maquinaria y Equipo
Pims	Electrónica
Sony de Mexicali	E. Consumo
Siemens VDO	Autopartes
PEMEX Gas y Petroquímica B	Energía-Química

Kemet de México	Electrónica
Camiones y Motores Internacional	Armadora
CMI de México Internacional	Logística y Transporte
Grupo Chamberlain	Maquinaria y Equipo <sup>56</sup>

### 3.3 Los Propietarios.

En este tema al abordar lo que son los propietarios, como usuarios de las aduanas dentro de la actividad del comercio exterior, se considera importante mencionar que es la propiedad en el campo del derecho, para así poder entender de una mejor forma de que nos habla esta figura jurídica.

Al hablar de propiedad se puede decir en un sentido general que es el poder jurídico que una persona tiene sobre algún bien. Dentro de la doctrina se enseña que "es el derecho real a la propiedad, ésta se manifiesta en el poder jurídico que una persona ejerce en forma directa e inmediata sobre una cosa para aprovecharla totalmente en sentido jurídico, siendo oponible este poder a un sujeto pasivo universal, por virtud de una relación que se origina entre el titular y dicho sujeto". Por otra parte la Legislación Francesa, define la propiedad como "el derecho de gozar y disponer de las cosas de la manera más absoluta, siempre que no se haga de ellas un uso prohibido por las leyes y los reglamentos".<sup>57</sup>

<sup>56</sup> Ibidem. Pág. 94

<sup>57</sup> FLOREZ GOMEZ GONZALES, Fernando. Introducción al Estudio del Derecho y Derecho Civil. Editorial Porrúa. Segunda Edición. México 1978. Pág. 157.

En este sentido el concepto de propiedad hace referencia a la facultad de usar, disfrutar y disponer de los bienes, es decir, el propietario es aquel que tiene la propiedad sobre una cosa, título que le otorga los derechos de tener, usar, disfrutar y disponer de dicha cosa.

El propietario de mercancías objeto de comercio exterior, implica que puede importar o exportar a través de un tercero, en virtud de que el dueño puede contratar los servicios de aquél para que realice dichas operaciones, pudiendo ser una empresa de mensajería, el agente naviero, el remitente, el transportista, entre otros sujetos de derecho que intervienen en dicha actividad.

Cabe destacar, que para realizar importaciones o exportaciones no se requiere ser propietario de las mercancías, pues se requiere únicamente de la posibilidad jurídica suficiente para destinar la mercancía a un régimen aduanero, siempre y cuando se cumplan con los requisitos exigidos para poder concretar el desaduanamiento de dichas mercancías.

### **3.4 Los Consignatarios.**

En cuanto a los consignatarios, como usuarios de las aduanas, cabe indicar, que la Ley Aduanera no los define sin embargo, de acuerdo a sus actividades dentro de la actividad aduanera y de comercio exterior se considera que es la persona a quien un exportador envía o remite un bien en el territorio del país de importación amparado con un contrato de consignación. La figura de la consignación es regulada por el derecho mercantil y en cuanto a esto podemos decir que es la acción o efecto de consignar, ya sea el entregar por vía de depósito un bien o al enviar mercancías a manos de un destinatario.

En la vida práctica, se realiza un contrato de consignación, el cual consiste en la entrega a consignación de bienes muebles, lo que genera sobre las

personas que los recibe, quien es precisamente el consignatario, la obligación de comercializarlos total, al precio y dentro del plazo estipulado, en caso de que no se lleve a cabo la operación comercial especificada el consignatario tiene la obligación de devolver dichos bienes al consignante o a la persona que éste designe para tales efectos. La particularidad de este acto jurídico es que del precio de venta de las mercancías, un porcentaje corresponderá al consignatario, por concepto de comisión en las operaciones aduaneras, por lo que podemos hablar de un contrato que en sus características se asemeja al contrato de comisión mercantil.<sup>58</sup>

Con base a lo anterior, podemos afirmar que el consignatario es la persona o personas determinadas que deben recibir la cosa que ha sido consignada.

La consignación como se ha dicho con anterioridad, se asimila a la comisión mercantil, es decir, el mandato aplicado a los actos concretos de comercio en el que es comitente al que confiere la comisión mercantil y comisionista el que la desempeña y que para desempeñar su encargo, le es suficiente recibir la consignación por escrito o de palabra. Pero cabe indicar que para la materia fiscal, se requiere por lo menos de carta poder firmada por los interesados ante dos testigos y ratificadas las firmas del otorgante y testigos ante las autoridades fiscales, notario o fedatario público o tener acreditada la representación a través de escritura pública, de acuerdo a lo establecido por el artículo 19 del Código Fiscal de la Federación.

En conclusión, al respecto de esta figura del Comercio Exterior y el Derecho aduanero, podemos decir que este usuario es aquel que en un contrato de

---

<sup>58</sup> Zavala González, Alfredo. Consignación Mercantil. Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano. Editorial Porrúa. Primera edición, México. 1998. Pág 785.

transporte aparece como el sujeto a quien habrá de entregarse el envío y por lo mismo, tiene el derecho de exigir y recibir las mercancías transportadas.

### **3.5 Los Destinatarios.**

Al hablar de destinatarios como también usuarios de las aduanas, para efectos aduaneros es todavía un concepto más simple que el de consignatario que planteábamos con anterioridad, ya que por aquél entendemos la persona a quien se le dirige, remite, envía o destina una mercancía de comercio exterior que atraviesa más de un territorio aduanero.

Cabe hacer mención que el destinatario siempre tendrá un remitente que puede ser un fabricante, proveedor, vendedor, consignador, entre otros sujetos de derecho, quienes serán residentes en el extranjero o en el propio país en donde se este realizando la importación. La calidad de destinatario resulta de una relación contractual respecto de la cual la aduana permanece en una postura ajena, mientras que la calidad de importador es una calidad que se asume ante el servicio aduanero, cuando se solicita a éste la destinación aduanera de importación o exportación de una mercancía.

Hemos analizado que el término destinatario no se encuentra en el derecho común y el diccionario no proporciona una connotación que sea clara y aceptable al decir en cuanto a que "es aquella persona a quien va dirigida o destinada alguna cosa, sobre todo la correspondencia. Por lo que para encontrar el significado de esa calidad de destinatario que se utiliza por nuestro Derecho Aduanero se debe acudir a sus propias fuentes históricas como argumenta el Licenciado Andrés Rohde Ponce, de esta forma encontramos que en el artículo 41 del Código Aduanero de 1952 muestra la base del por qué la ley viene utilizando el término de destinatario.

Dicho artículo contemplaba en dicho precepto, que para efectos del mencionado Código se entendía por destinatario:

a) Al interesado directo en la importación, ya sea que gestione ésta por sí mismo, o por conducto de agente aduanal o por medio de apoderado.

b) Al que adquiere mercancías directamente de casa extranjera sin domicilio en el país, aunque la importación sea tramitada por la casa vendedora o por encargo de ésta;

c) A la persona a quien vengán dirigidas piezas de correspondencia que contengan mercancías, y

d) A la persona que aparezca con ese carácter en los manifiestos de tráfico aéreo.<sup>59</sup>

Como se puede observar en lo anterior, para el Código Aduanero el destinatario era aquella persona con interés directo en la importación, es decir, con un interés jurídico no sólo sobre las mercancías sino también en la operación de importación. En este orden de ideas se puede analizar el porqué ha trascendido esta figura jurídica hasta nuestros días.

### **3.6 Los Remitentes.**

Los remitentes como usuarios de las aduanas en las operaciones que se entablan por concepto de comercio exterior, es una figura jurídica que no tiene mayor complejidad entender, ya que es una figura que se presenta mas que nada en el campo de las exportaciones, es decir, en relación a los exportadores la ley

---

<sup>59</sup> ROHDE PONCE. Andrés.Op. Cit., pág 28.

cambia el término de destinatario en las importaciones que se analizaba en el punto anterior, por el de remitente.

En este orden de ideas al hablar de destinatario en las importaciones es sencillamente a quién van destinadas las mercancías en nuestro territorio para su posterior comercialización. En cuanto al remitente es cuando el exportador realiza el despacho aduanero en nuestro país y tales mercancías despachadas llegarán a manos del remitente al país con el cual dicho exportador tenga relaciones comerciales.

La Ley Aduanera vigente en su precepto número 35 hace referencia a lo que es el despacho aduanero de las mercancías de comercio exterior y en éste se menciona el papel del remitente haciendo alusión a su función en las exportaciones. Tal precepto inicia estableciendo que el despacho aduanero "es el conjunto de actos y formalidades que deben cumplir:

- Las autoridades aduaneras.,
- Los consignatarios, destinatarios, propietarios, poseedores y tenedores en el caso de las importaciones;
- Los remitentes en el caso de las exportaciones;
- Así como los agentes y apoderados aduanales, cuando de acuerdo a los diferentes tráficos y regímenes aduaneros entre o salga mercancía del territorio nacional.

### **3.7 Los Almacenistas.**

Esta figura jurídica es un poco amplia en el sentido de que corresponde a la aduana realizar en forma exclusiva lo que es el manejo, almacenaje y custodia de las mercancías, así como realizar las funciones de carga y descarga de las mercancías de comercio exterior, actos de fiscalización y el despacho aduanero dentro de sus instalaciones complementarias a las oficinas administrativas o en los

lugares establecidos para ello, tales como los módulos de verificación documental, plataformas de reconocimiento, almacenes fiscales, patios fiscales, incluso las áreas establecidas para la ubicación de bancos. A este espacio físico delimitado por un Acuerdo que para el efecto emite el Administrador de la Aduana donde la aduana realiza dichas funciones y actividades se le denomina recinto fiscal.

Por otra parte, existen los recintos fiscalizados que son los lugares donde los particulares, personas morales prestan los servicios de manejo, almacenaje y custodia de mercancías, en inmuebles localizados dentro de los recintos fiscales, o en un inmueble colindante con un un recinto fiscal o ya sea de un inmueble ubicado dentro o con colindancia a un recinto portuario.

En el primer caso las autoridades aduanales otorgan una concesión y en el segundo caso una autorización a los particulares.

Los particulares que obtengan la concesión o autorización para prestar los servicios de manejo, almacenaje y custodia de mercancías que se encuentren en depósito ante la aduana en los recintos fiscalizados, deberán cumplir con las obligaciones establecidas en la legislación aduanera y mantener los medios de control que señale la autoridad aduanera, así como efectuar el pago del aprovechamiento correspondiente por dicha concesión o autorización, el cual deberá enterarse independientemente del aprovechamiento o derecho al que, en su caso, estén obligados a pagar por el uso, goce o aprovechamiento de los inmuebles del dominio público; las remuneraciones por las prestaciones de estos servicios se fijarán entre las partes, cuando los mismos sean prestados por particulares. Asimismo, deberán cumplir con los demás requisitos y obligaciones establecidos para mantener vigente la autorización o concesión en los términos que fijen las autoridades fiscales.

### **3.8 Los Comerciantes.**

Estos usuarios de las aduanas se manejan en un concepto muy amplio, es decir, la calidad de importador o exportador no se confunden conceptualmente con la de comerciante, lo mismo pasa con el consignatario, el propietario y el proveedor de las mercancías de comercio exterior, pues se trata de figuras diferentes que no obstante, pueden para efectos aduaneros tener la calidad al mismo tiempo de importadores o exportadores, según se trate.

Por lo que respecta al concepto de comerciante, el Código de Comercio no refuta a los importadores o exportadores como comerciantes, ni al hecho de importar o exportar mercancías como actos de comercio. Ello tiene una explicación, en virtud de que pueden realizarse operaciones aisladas de importación o exportación por ciertos sujetos sin ninguna finalidad de lucro.

En este sentido los importadores y exportadores adquirirán la calidad de comerciantes entonces si teniendo capacidad legal para ejercer el comercio, hacen de él su ocupación ordinaria, tales como las sociedades constituidas de acuerdo a las leyes mercantiles o las sociedades extranjeras, las agencias y sucursales de éstas que dentro del territorio nacional ejerzan actos de comercio.

El Código de comercio nos indica en su numeral 1º que es considerado comerciante "las personas que teniendo capacidad legal para ejercer el comercio hacen de él su ocupación ordinaria; también se refiere a las sociedades constituidas con arreglo a las leyes mercantiles y por último menciona a las sociedades extranjeras o las agencias o sucursales de éstas, que dentro del territorio nacional ejerzan actos de comercio.

Se puede analizar que es fundamental que exista de una manera ordinaria una actividad comercial y sobre todo que exista un lucro como resultado de ésta

para que podamos estar hablando de un comerciante. El Código antes señalado nos habla de sociedades de agencias, en este orden de ideas podemos referirnos concretamente a las sociedades y agencias de agentes aduanales creadas con el objeto de realizar las importaciones y exportaciones de sociedades legalmente constituidas y cuya función principal es el comercio de las mercaderías.

El ordenamiento jurídico señalado antes, nos establece en el número 75 de sus preceptos lo que son los actos de comercio y al respecto podemos indicar lo siguiente:

- Serán todas aquellas adquisiciones, enajenaciones y alquileres verificados con propósito de especulación comercial, de mantenimientos, artículos muebles o mercaderías, sea en estado natural, después de trabajados o labrados.

- Las compras y ventas de bienes inmuebles, cuando se hagan con dicho propósito de especulación comercial.

- Los contratos relativos a obligaciones del Estado u otros títulos de crédito corrientes en el comercio.

- Las empresas de abastecimiento y suministros.

- Las empresas de construcciones y trabajos públicos y privados.

- Las empresas de fábricas y manufacturas.

- Las empresas de transportes de cosas o de personas por tierra o por agua, y las empresas de turismo.

- Las empresas de comisiones, de agencias, de oficinas de negocios comerciales y establecimientos de ventas en pública almoneda.

- Las operaciones de mediación en negocios mercantiles.

- Las operaciones de bancos.

- Todos los contratos relativos al comercio marítimo y a la navegación interior y exterior.

- Los contratos de seguros de toda especie, siempre que sean hechos por empresas.

- Los depósitos por causa de comercio.

- Los depósitos en los almacenes generales y todas las operaciones hechas sobre los certificados de depósito y bonos de prenda librados por los mismos.

- Los contratos y obligaciones de los empleados de los comerciantes en lo que concierne al comercio del negociante que los tiene a su servicio.

Como se puede observar es extensa la actividad del comercio y sobre el particular, se pueden analizar algunas fracciones del citado artículo que tienen relación con la actividad aduanera de acuerdo a los actos que se realizan. Es evidente que en la actividad del comercio exterior prácticamente todo lo que se entabla es actividad comercial y aunque de principio parezca no serlo, indirectamente un acto lleva al otro hasta que se concrete la relación jurídicamente comercial.

El mismo ordenamiento nos establece en su número 76 que también no todo acto es de comercio ya que no se dará el supuesto en la compra de artículos o mercaderías utilizados para uso personal o de la familia aunque hayan efectuado el acto de comprarlo los comerciantes. Lo anterior reafirma lo mencionado en los párrafos que anteceden, es decir, que siempre debe existir un lucro y una manera ordinaria de comerciar para poder obtener jurídicamente la capacidad legal de comerciante.

### **3.9 Los Poseedores o Tenedores.**

Estos usuarios de las aduanas existen entre otros que intervienen en el despacho aduanero de las mercancías y que se encuentran obligados al cumplimiento de las disposiciones establecidas por las autoridades aduaneras.

Los poseedores o tenedores de mercancías de comercio exterior pueden ser personas físicas o morales para efectos administrativos aduaneros, ya que la ley los presume como tales, ya que cuando existe la entrada o salida de mercancía del territorio nacional se habla de un propietario poseedor o tenedor de mercancías en el momento que se está realizando la operación de comercio exterior ante la aduana, es decir, en el momento en el cual las mercaderías se encuentren en su poder.

Cabe mencionar que en el artículo primero de la Ley aduanera también nos indica que los introductores o extractores de las mercancías pueden ser sus propietarios, poseedores, destinatarios, remitentes o cualesquiera que personas que tengan intervención en la extracción, custodia, almacenaje, manejo y tenencia de las mercancías. En ese orden de ideas el artículo 52 del mismo ordenamiento nos establece que los introductores o extractores serán dichos sujetos, utilizando la denominación de tenedor en lugar de poseedor.

Se considera importante destacar las diferencias que pueden existir entre estas figuras jurídicas, así como las figuras de propietario y consignatario que se plantearon con anterioridad. En este sentido se afirma que el propietario es aquel que tiene la propiedad sobre una cosa, título que le otorga los derechos de tener, usar, disfrutar de dicha cosa; el poseedor es aquel que tiene el derecho de tener y conservar dicha cosa aunque no sea su propietario; el tenedor es aquel que sin acreditar ningún título jurídico sobre una cosa sin embargo la detenta físicamente; mientras que el consignatario es aquel que en un contrato de transporte aparece como el sujeto a quien habrá de entregarse el envío y por lo mismo, tiene el derecho de exigir y recibir las mercancías transportadas.

Con base a lo anterior queda más claro y el concepto resulta más amplio ya que las figuras de propietario, poseedor, tenedor y consignatario reflejan una relación jurídica entre una persona y las mercancías, mientras que tener interés jurídico sobre la introducción o importación permite que pueda ser importador aquella persona que sin tener interés sobre las mercancías sí lo tiene sobre la operación de importación, como es el caso de terceros que por razones comerciales y contractuales introducen por cuenta de sus propietarios o legítimos poseedores mercancías al territorio nacional.<sup>60</sup>

### **3.10 Los Agentes de Transporte y Transportistas.**

Los Agentes de transporte son las personas que están establecidas en el lugar de arribo o salida en los medios de conducción, actúan en representación de los transportistas acuáticos, aéreos o terrestres, según el tráfico de que se trate en las gestiones relativas a la presentación de los correspondientes medios de transporte y de sus cargas ante las aduanas; se ocupan de promover e impulsar ante la aduana la actividad administrativa correspondiente a la llegada,

---

<sup>60</sup> Ibidem. Págs.110 y 111.

permanencia, tránsito, remoción, entrada y salida del territorio nacional de los medios de transporte en los puertos fronterizos, marítimos, aeropuertos y demás lugares autorizados para dichos efectos. Pueden ser empresas porteadoras, empresas de transporte marítimo, aéreo, terrestre, ferroviario, intermodal, empresas que presten el servicio de transporte aéreo de pasajeros conocidos comercialmente como taxis aéreos, empresas de mensajería y paquetería.<sup>61</sup>

Existen diversas obligaciones que tienen que cumplir las empresas porteadoras, los capitanes, pilotos, conductores y propietarios de los medios de mercancías, materias de importación y exportación, sin embargo, las más importantes se encuentran expresamente en el artículo 20 de la citada Ley Aduanera, siendo las siguientes:

a) Relacionadas con el control de mercancías:

- Recibir la visita de inspección de la autoridad aduanera a la entrada o salida del país.
  
- Asegurar el cumplimiento de la Ley dentro de los vehículos.
  
- Presentar a la autoridad aduanera las mercancías que transporten, junto con la documentación correspondiente.
  
- Manifestar los bultos sobrantes o faltantes a la carga que transporte.

---

<sup>61</sup> Son personas morales residentes en el país, cuya actividad principal es la prestación permanente al público de servicios de transporte internacional expreso por vía aérea o terrestre a destinatarios y remitentes de documentos y de mercancías.

- Mantener intactos los medios de seguridad (candados fiscales, engomados) que coloque la autoridad aduanera en los medios de transporte o en los bultos que contengan las mercancías.

- Evitar la venta de mercancías de procedencia extranjera a bordo de las embarcaciones o aeronaves, una vez que éstas se encuentran en territorio nacional, en el caso de tráfico marítimo los capitanes deben además pagar los créditos fiscales que hubiera causado la embarcación.

- Colocar en los bultos que contengan mercancías explosivas, inflamables contaminantes o radioactivas los símbolos o marcas internacionales que los identifiquen.

- Presentar aviso del equipo que dejen en tierra.

- Transmitir vía electrónica a las autoridades aduaneras y a los recintos fiscalizados información relativa a la mercancía que transporte antes de su arribo a territorio nacional;<sup>62</sup> así como dar aviso 24 horas antes a las aduanas cuando transporte mercancías explosivas o armas de fuego.

- Comunicar a los consignatarios el arribo e ingreso de las mercancías a los recintos fiscalizados.

b) Relacionadas con la documentación:

---

<sup>62</sup> Las empresas aéreas, marítimas y ferroviarias que efectúen el transporte internacional de pasajeros, por su parte, deberán transmitir electrónicamente al Servicio de Administración Tributaria, información relacionada a los pasajeros, tripulación y del medio de transporte.

- Exhibir, en caso de ser requerido los libros de navegación y los documentos que amparen los vehículos y las mercancías que conduzcan.

- Presentar las mercancías y los manifiestos que las amparen, así como la documentación necesaria, en las formas autorizadas por la Secretaría de Hacienda Y Crédito Público.

Cabe indicar, que las obligaciones mencionadas se exigen tanto para los conductores de los medios de transporte como para los propietarios o empresa responsable de los mismos.

Adicionalmente a las obligaciones señaladas, las empresas de transportación marítima y aérea tienen el deber de presentar en medios magnéticos a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la información relacionada con las mercancías de comercio exterior que conduzcan.

Asimismo, dentro del sistema de las aduanas en nuestro país se establecen otras obligaciones para los agentes de transporte, tales como obtener:

a) El registro de empresas transportistas de mercancías en tránsito;

b) autorización para utilizar medios de transporte propios en dicho régimen tratándose de maquiladoras, PITEX y empresas que estén inscritas en el Registro del Despacho de Mercancías e Revisión en Origen;

c) El padrón de tránsitos ínter fronterizos;

d) Utilizar el "pedimento de importación temporal de remolques, semiremolques y portacontenedores", mediante empresas autorizadas para prestar el servicio de procesamiento electrónico de datos y servicios relacionados

necesarios para llevar a cabo el control de importación temporal de remolques, semiremolques y portacontenedores;

e) La declaración que deben presentar las empresas de transporte internacional de traslado y custodia de valores y las de mensajería y paquetería, que internen o extraigan del territorio nacional cantidades en efectivo, cheques nacionales o extranjeros, órdenes de pago o cualquier otro documento por cobrar o una combinación de ellos, que les hubieren manifestado las personas a las que presten el servicio de traslado de valores o de mensajería y paquetería.

Cabe indicar que los propietarios y empresarios de medios de transporte, los pilotos, capitanes y en general los conductores de los mismos se constituyen como responsables solidarios de los importadores y exportadores por el pago de los impuestos al comercio exterior y de las demás contribuciones, así como de las cuotas compensatorias que se causen con motivo de la introducción de mercancías al territorio nacional o de su extracción del mismo, sin perjuicio de lo sancionado por otros ordenamientos jurídicos, que causen las mercancías que transporten, cuando dichas personas no cumplen las obligaciones que les imponen las leyes aplicables en materia aduanera o sus reglamentos

En los casos de tránsitos de mercancías los propietarios y empresarios de medios de transporte público únicamente serán responsables cuando no cuenten con la documentación que acredite la legal estancia en el país de las mercancías que transporten.<sup>63</sup>

---

<sup>63</sup> TREJO VARGAS, Pedro. Op. Cit., Pág. 150.

### **3.11 Los Pasajeros.**

Los pasajeros internacionales así como los que ingresan de la región o franja fronteriza al resto del país. Son sujetos aduaneros no menos importantes para el sistema aduanero de México, de tal suerte que tienen un tratamiento especial en la legislación aduanera, otorgándoseles franquicias y facilidades administrativas.

Se considera pasajero a toda persona que introduzca mercancías de comercio exterior a su llegada al país o las extraiga del mismo o transite de la franja o región fronteriza al resto del territorio nacional mediante vía terrestre, marítima o aérea.

Los pasajeros como usuarios de las aduanas, en su constante contacto con dicha institución deben de estar enterados de lo que encierra el transitar por los patios fiscales y el ingresar y egresar con mercaderías es por eso que las autoridades aduaneras informan a éstos de un manera genérica los pasos a seguir, para que de esta forma se evite que el pasajero cometa errores, exista tensión entre éste y la aduana por motivo de ignorancia. Por lo anterior la aduana México a través de su página en red nos manifiesta y nos ilustra con lo siguiente:

El personal de la Aduana México tiene, en todo momento, la obligación de atenderte con respeto y orientarte para resolver cualquier duda o problema que pudieras tener en tu paso por la aduana.

La Aduana México cuenta con un sistema de revisión que consiste en activar un mecanismo de selección automatizado o semáforo fiscal, el cual usted activará al ingresar al país.

Antes de activar el mecanismo de selección automatizado (si llegó por avión o barco), primeramente deberá llenar el formato denominado Declaración de

Aduana, que podrá solicitar en el módulo de información de la aduana; antes de llenar dicho formato, le recomendamos leerlo cuidadosamente o si tiene alguna duda, en ese mismo módulo puede solicitar asesoría. Este servicio es gratuito y confidencial.

Le recordamos que si al llegar o salir del territorio nacional lleva consigo cantidades en efectivo, en cheques nacionales o extranjeros, órdenes de pago o cualquier otro documento por cobrar o una combinación de ellos, superiores a diez mil dólares de los Estados Unidos de América o su equivalente en otras monedas, tiene usted la obligación de declararlo a las autoridades aduaneras, mediante las formas oficiales denominadas Declaración de Aduana y Declaración de Dinero Salida de Pasajeros, mismas que deberá entregar en la aduana de entrada o salida según corresponda. **ES DELITO NO DECLARAR A LA AUTORIDAD ADUANERA LA POSESIÓN DE CANTIDADES SUPERIORES A DIEZ MIL DÓLARES.** Cabe aclarar que estas cantidades no son objeto de cobro de impuesto.

Una vez que haya llenado el formato de Declaración de Aduana y en su caso, el formato de contribuciones al comercio exterior, podrá pasar al sitio donde se encuentra el mecanismo de selección automatizado, en la sala de revisión de pasajeros. Sólo si el valor de los artículos que porta excede la franquicia que le corresponde, pero es inferior a mil dólares o a cuatro mil si adquirió una computadora, deberá acudir al módulo bancario para pagar con el mencionado formato y conservar su comprobante.

Antes de activar el mecanismo de selección automatizado, tiene usted la opción de solicitar que la autoridad aduanera realice la revisión de su mercancía, para ello deberá entregar los formatos antes mencionados al personal de la aduana que se encuentra en el área de revisión y abrir su equipaje, con el fin de

proceder a realizar la revisión tanto documental como física de los artículos declarados.

También puede activar directamente el mecanismo de selección automatizado, para ello oprimirá el botón que se localiza bajo el semáforo fiscal y esperar el resultado.

Si el mecanismo determina que usted sea sujeto de revisión (luz roja con la leyenda revisión), deberá entregar la declaración de aduana al personal que vaya a realizar la revisión y abrir su equipaje, para que se corrobore documental y físicamente el contenido de su declaración.

Si el mecanismo determina que no se revisen sus pertenencias, simplemente entregue su declaración al personal de la aduana y podrá salir sin mayor trámite.

Si llega por carretera, seleccione cuidadosamente el carril por el que se internara a México. Existen dos:

- Carril de AUTODECLARACIÓN (Lo eliges cuando rebasas tu franquicia y traes cosas adicionales a tu equipaje personal)

- Carril de NADA QUE DECLARAR

Los pasajeros residentes en el extranjero que ingresen a México en vehículos terrestres, embarcaciones que sean lanchas, yates o veleros, deberán realizar el trámite de importación temporal de su medio de transporte.

Importante:

Si al llegar o salir del territorio nacional lleva consigo cantidades en efectivo, en cheques nacionales o extranjeros, órdenes de pago o cualquier otro documento

por cobrar o una combinación de ellos, superiores a diez mil dólares de los Estados Unidos de América o su equivalente en otras monedas extranjeras, tiene la obligación de declararlos a las autoridades aduaneras, registrándolos mediante los formatos denominados Declaración de Aduana y Declaración de Dinero Salida de Pasajeros. Dicha declaración se deberá entregar en la aduana de entrada o salida, según corresponda.

La obligación de declarar ante la aduana es aplicable a toda persona física que actúe por cuenta propia, así como a los representantes legales o mandatarios de personas físicas o morales nacionales o extranjeras, a los funcionarios y empleados de organizaciones internacionales y a los empleados de las empresas de mensajería que lleven consigo las cantidades que, para tales efectos, la Ley señala que deben declararse.<sup>64</sup>

### **3.12 Otros Sujetos.**

Entre otros sujetos relacionados con la actividad del comercio exterior y la actividad aduanera, es decir, con el manejo, almacenaje y custodia de las mercancías se encuentran los Recintos Fiscalizados Estratégicos.

Los recintos fiscalizados son una figura jurídica que tiene su importancia en la materia fiscal, del comercio exterior y el derecho aduanero. Anteriormente se indicó que a diferencia del recinto fiscal que es la aduana y es operada por autoridades aduaneras, éste puede ser operada por particulares quienes reciben una concesión por parte del gobierno para actuar como tal. En cuanto a los recintos fiscalizados estratégicos se puede afirmar que las personas que tengan el uso o goce de un inmueble dentro o colindante con un recinto fiscal, fiscalizado

---

<sup>64</sup> Administración General de Aduanas. Aduana México. <http://www.aduanas.gob.mx> (Consultada el 16 de mayo de 2005).

o recinto portuario, podrán solicitar al Servicio de Administración Tributaria la habilitación de dicho inmueble en forma exclusiva para la introducción de mercancías. El régimen de recinto fiscalizado estratégico, surge como una opción viable para promover la inversión extranjera directa en el país y que a su vez funcione como una especie de zona franca o zona libre de impuestos, así como para el establecimiento de centros de almacenaje y distribución de mercancías de comercio exterior, además de que las mercancías no estarán sujetas al cumplimiento de restricciones o regulaciones no arancelarias, salvo con ciertas excepciones. Este régimen entro en vigor a partir de junio de 2003.<sup>65</sup> y sus funciones prácticamente se contemplan en el artículo 135B de la Ley aduanera en donde nos establece que es un régimen que consiste en la introducción, por tiempo ilimitado, de mercancías extranjeras, nacionales o nacionalizadas en el recinto fiscal estratégico, para ser objeto de manejo, almacenaje, custodia, exhibición, venta, distribución, elaboración, transformación o reparación.

Se puntualiza que en dichos recintos fiscalizados no se pagarán los impuestos al comercio exterior ni las cuotas compensatorias. No estarán sujetos al cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias y normas oficiales mexicanas, excepto las expedidas en materia de sanidad animal y vegetal, salud pública, medio ambiente y seguridad nacional. Se indica que las mermas resultantes de los procesos de elaboración, transformación o reparación no causarán contribución alguna ni cuotas compensatorias. También se contempla que los desperdicios no retomados no causarán contribuciones siempre que se demuestre que han sido destruidos.

En este sentido podemos analizar de una manera general que son estos recintos fiscales. La legislación aduanera también señala las obligaciones que

---

<sup>65</sup> Ibidem. Pág. 283.

tienen los recintos fiscalizados para operar con tal carácter y en relación a las mercancías que tienen en depósito ante la aduana, destacándose los siguientes:

- Recibir, almacenar y custodiar las mercancías que les envíe la aduana.
- Destinar instalaciones para el reconocimiento aduanero de las mercancías.
- Permitir al personal aduanero competente, supervisar las labores del almacén.
- Aplicar en los almacenes las medidas que las autoridades aduaneras señalen para prevenir y asegurar el cumplimiento de las disposiciones aduaneras.
- Mantener los instrumentos de seguridad puestos por las autoridades aduaneras en departamentos de almacén o en los bultos almacenados; así como cámaras de circuito cerrado de televisión, sistemas electrónicos enlazados con el Servicio de Administración Tributaria y la demás tecnología y medios de control que aseguren el correcto manejo de la mercancía.
- Devolver a los propietarios o arrendatarios de los contenedores en los que se encontraban mercancías que hubieran causado abandono a favor del Fisco Federal, sin que pueda exigirse pago alguno por concepto de almacenaje de dichos contenedores.
- Entregar las mercancías embarcadas o que hayan pasado a ser propiedad del Fisco Federal y que se encuentren bajo su custodia, previa autorización de la autoridad o a solicitud de la misma, respectivamente.

- Entregar las mercancías que tengan almacenadas previa verificación de la autenticidad de los datos asentados en los pedimentos que le sean presentados para su retiro, así como del consignado en los mismos.

- Dar aviso de inmediato a las autoridades aduaneras, cuando de la verificación de los datos asentados en los pedimentos o en las facturas, detecten que el pago no fue efectuado o que los datos no coinciden. En este caso retendrán el pedimento y los documentos que les hubieran sido presentados para retirar la mercancía.

De lo anterior se desprende que los recintos fiscalizados al estar a cargo en su operación por particulares, siempre deben de actuar conforme a la legislación aduanera y regulados por las autoridades aduaneras en su función.

Dentro de otros sujetos usuarios de las aduanas podemos hablar de los Almacenes Generales de Depósito. Conforme al numeral 119 de la Ley Aduanera, el régimen de depósito fiscal consiste en el almacenamiento de mercancías de procedencia extranjera o nacional en almacenes generales de depósito que pueden prestar este servicio en los términos de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares (LOAAAC) del crédito y además sean autorizados para ello, por las autoridades aduaneras. Este régimen se efectúa una vez determinados los impuestos al comercio exterior y las cuotas compensatorias, en su caso, esto es que no se requiere realizar el pago de los impuestos y cuotas compensatorias al momento de destinar las mercancías al régimen, sino que únicamente se requiere hacer el cálculo correspondiente y señalar en el pedimento la clave correspondiente a "pago pendiente", debiéndose pagar los impuestos hasta la extracción de las mercancías.

Lo anterior permite al importador incorporar bienes al territorio nacional con la suspensión del pago de impuestos, lo cual le da la oportunidad de venderlos o

destinarlos a la economía del país sin el previo reembolso de dinero, hasta que las mercancías sean extraídas del almacén mediante el pedimento de correspondiente. Así las mercancías podrán retirarse total o parcialmente para su importación o exportación pagando previamente los impuestos al comercio exterior y el derecho de trámite aduanero.

Otra ventaja que tiene este régimen, es que permite que las mercancías en depósito fiscal puedan retirarse o extraerse del almacén general de depósito para destinarlas a uno de los siguientes supuestos, según se trate y a conveniencia del contribuyente para:

- Importarse definitivamente, si son de procedencia extranjera;
- Exportarse definitivamente, si son de procedencia nacional;
- Retornarse al extranjero las de esa procedencia o reincorporarse al mercado las de origen nacional, cuando los beneficiarios se desistan de este régimen; o
- Para importarse temporalmente por maquiladoras o por empresas con programas de exportación autorizados por la Secretaría de Economía.<sup>66</sup>

Como se puede apreciar, los almacenes generales de depósito juegan un papel importantísimo en la actividad aduanera y mas concretamente en el régimen de depósito fiscal. Es por ello la importancia de mencionar a estos almacenes dentro de los usuarios de las aduanas.

---

<sup>66</sup> Ibidem. Pág. 275.

Finalmente, podemos destacar la intervención de las Instituciones Bancarias en la operación aduanera, ya que tales instituciones son las encargadas de cobrar los tributos y cuotas compensatorias generadas por concepto de comercio exterior.

Por otra parte el Lic. Pedro Trejo Vargas en su libro El Sistema Aduanero de México nos dice que otros usuarios de las aduanas es el Poder Judicial de la Federación, ya que es el organismo encargado de la emisión de jurisprudencias relacionadas con diversos tópicos en materia de procedimientos aduaneros; e incluso les da el merito de usuarios a los representantes de particulares de los diversos sectores industriales o cámaras tales como la Confederación de Asociaciones de Agentes Aduanales de la República Mexicana (CAAAREM), Cámara Nacional del Autotransporte de Carga (CANACAR), Asociación Nacional de Fabricantes de Bicicletas (ANAFABI), Asociación Nacional de fabricantes de Aparatos Domésticos (ANFAD), Asociación Nacional de la Industria Química (ANIQ), Asociación Mexicana de la Industria del Juguete (AMIJU), todos estos son de suma importancia por el papel que desempeñan dentro del gremio aduanero, concretamente en el despacho de mercancías de comercio exterior al monitorear su operación con la autorización de la Administración general de Aduanas, es por lo anterior que debe tomarse en cuenta a estos como usuarios de las aduanas en el Sistema Aduanero de México.<sup>67</sup>

### **3.13 Los Dictaminadores Aduaneros.**

Los dictaminadores aduaneros son usuarios con un gran peso en el sistema aduanero de nuestro país. El Lic. Máximo Carvajal Contreras define al dictaminador “como un profesionalista de reconocida experiencia y probidad, legalmente autorizado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para

---

<sup>67</sup> Ibidem . Págs. 150 y 151.

coadyuvar con la autoridad aduanera en el segundo reconocimiento de mercancías de comercio exterior.<sup>68</sup>

La ley contempla esta figura jurídica a partir del artículo 174 de la citada Ley Aduanera en donde se contempla todo lo relativo a estos usuarios de las aduanas en su intervención en la actividad aduanera.

Al mencionar a los dictaminadores aduaneros nos referimos a las personas físicas a cargo de empresas autorizadas por el servicio de Administración tributaria para la revisión y glosa de los documentos en el segundo reconocimiento aduanero de las mercancías de comercio exterior mediante la emisión de un dictamen confidencial y que cumplen con los requisitos a que se refiere la legislación aduanera para su autorización. Se les conoce como empresas del segundo reconocimiento, las cuales deben contar también con la autorización que expida dicha Secretaría de Estado en términos del artículo 16 de la Ley aduanera. Es decir, se requiere autorización para ser dictaminador aduanero, mismo que estará laborado para empresas igualmente autorizadas para operar en el segundo reconocimiento de las mercaderías.

En cuanto al segundo reconocimiento podemos afirmar que en términos del artículo 44 de la mencionada Ley, consiste en el examen de las mercancías de importación o de exportación, así como de sus muestras para allegarse de elementos que ayuden a precisar la veracidad de lo declarado, respecto de los siguientes conceptos:

1.- Que las unidades de medida declaradas en el pedimento correspondan a las contenidas en la Tasa del Impuesto general de Importaciones y Exportaciones.

---

<sup>68</sup> CARVAJAL CONTRERAS, Máximo. Op. Cit. Pág. 409.

2.- Que se encuentren declarados correctamente:

a) El número de piezas, volumen, peso u otros datos que permitan cuantificar la mercancía.

b) La descripción, naturaleza, estado, origen y demás características de la mercancía.

c) Los datos que permitan la identificación individual de la mercancía, como por ejemplo número de serie, modelo, número de parte, entre otros datos cuando estos existan.

3.- Que se cuente con la documentación que compruebe el cumplimiento de las restricciones y regulaciones no arancelarias.

Que el pedimento y la documentación anexa al mismo reúna los requisitos señalados por la ley Aduanera y su Reglamento, así como por lo dispuesto en las Reglas de Carácter general en Materia de Comercio exterior.

En este orden de ideas, los dictaminadores aduaneros son responsables de las irregularidades que cometan en el dictamen que elaboren con motivo del segundo reconocimiento respecto a las unidades de medida señaladas en la Tasa del Impuesto general de Importación y exportación, así como el número de piezas, volumen y otros datos que permitan cuantificar la mercancía, como también la descripción, naturaleza, estado, origen y demás características de las mismas, finalmente los datos que permitan la identificación de las mercancías en su caso.

Cabe señalar, que cuando a un dictaminador se le haya impuesto en tres ocasiones una sanción por alguna irregularidad, se cancelará su autorización para actuar. Cuando la responsabilidad es exclusivamente del dictaminador aduanero,

no se fincará ninguna responsabilidad adicional ni se impondrá sanción alguna a la empresa para la cual preste sus servicios dicho dictaminador. En el Manual de Operación Aduanera, se establecen las normas de operación de las empresas de segundo reconocimiento.

Es importante destacar que existen análisis profundos sobre el dictaminador aduanero y todo lo que contempla al segundo reconocimiento y dichos análisis van encaminados a la utilidad del segundo reconocimiento en el despacho aduanero de las mercancías. En este sentido las encuestas consideran que no ha sido útil y que ha representado más que un control adicional una traba para realizar el despacho aduanero.

Se considera que la relación costo beneficio, en la función dictaminatoria y de segundo reconocimiento no tiene razón de ser y los recursos que se destinan al pago de estos servicios perfectamente podrían canalizarse para la formación, capacitación y remuneración de los empleados de las aduanas.<sup>69</sup>

### **3.14 Los Apoderados Aduanales.**

Los apoderados aduanales son usuarios de las aduanas que tienen una participación constante e importante en las operaciones de comercio exterior, son personas a las cuales la Legislación Aduanera les ha permitido su intervención desde hace unos cuantos años en el despacho aduanero de las mercancías. La actividad de estos profesionales ha sido una opción viable para las empresas importadoras y exportadoras, ya que son personas con altos conocimientos en la actividad aduanera y el comercio exterior y son distintos a los agentes aduanales.

---

<sup>69</sup> "CAAAREM", Consulta Nacional Aduanera y de Comercio, México, Distrito Federal. 2004. Pág. 45.

La Ley Aduanera en su precepto 168 nos indica que “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 y cuando obtenga la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El artículo mencionado nos indica también que el apoderado aduanal promoverá el despacho ante una sola aduana, en representación de una sola persona, quién será ilimitadamente responsable por los actos de aquél.

El Lic. Pedro Trejo Vargas nos señala al respecto, que la Ley Aduanera en su definición de apoderado aduanal contemplada en el artículo 168, hace referencia también a las personas físicas, además de las morales, para autorizarles apoderados aduanales, sin embargo, en la práctica únicamente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público autoriza apoderados aduanales a personas morales, ya que en términos de los artículos 171 y 172 del mismo ordenamiento, los supuestos aquí establecidos corresponden a personas morales de conformidad con los ordenamientos que les son aplicables para su constitución; por lo tanto en la referida definición nos menciona que se debe eliminar a las personas físicas para autorizarles apoderados aduanales, pues les resulta inaplicable esta autorización.<sup>70</sup>

Existen cuestiones importantes que caben señalar, como es el caso de que el apoderado aduanal deberá tener una relación laboral con el poderdante quien le otorgará poder general para que en su nombre y representación promueva el despacho de las mercancías.

También cabe destacar que el apoderado aduanal, aunque es una figura jurídica similar a la de agente aduanal tiene notables diferencias. Para ser

---

<sup>70</sup> TREJO VARGAS, Pedro. Op. Cit., pág. 456.

apoderado aduanal se requiere cumplir con todos los requisitos que la ley establece para ser agente aduanal con excepción de los que establecen lo siguiente:

- La nacionalidad mexicana por nacimiento;
- Tener un título profesional y
- Tener experiencia aduanera mayor a tres años.

En lo que respecta a los apoderados aduanales de las empresas de mensajería y paquetería, los almacenes generales de depósito y las agrupaciones de comerciantes e industriales, deberán de cumplir con los requisitos de título profesional y experiencia en el campo de la actividad aduanera y el comercio exterior.

En este orden de ideas el Lic. Máximo Carvajal Contreras hace una fuerte crítica al precepto, específicamente en el hecho de que no sea un requisito necesario para el apoderado aduanal ser Mexicano por nacimiento como es en el caso de el agente aduanal contemplado en el artículo 159 de dicha ley.

El autor considera que debe ser un requisito exigido para ambas figuras del derecho aduanero, en virtud de que las funciones que realizan son similares, inclusive hace referencia a un principio general del derecho que plantea que "donde exista la misma razón debe existir la misma disposición" y en el caso en concreto que se comenta debió de existir igualdad en la disposición jurídica.<sup>71</sup>

Para que una persona pueda obtener la autorización anteriormente indicada y fungir como apoderado aduanal es indispensable que se cumpla con los siguientes requisitos:

---

<sup>71</sup> CARVAJAL CONTRERAS, Máximo. Op. Cit., Pág. 406.

No haber sido condenado por sentencia ejecutoriada por delito doloso, ni haber sufrido la cancelación de su autorización, en el caso de haber sido apoderado aduanal.

Tener relación laboral con el poderdante y que él mismo le otorgue poder notarial. La federación, las Entidades Federativas y los Municipios, así como los Estados extranjeros no estarán obligados a otorgar poder notarial. Asimismo, cuando termine la relación laboral con el poderdante o éste revoque el poder notarial, el poderdante podrá solicitar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que revoque la autorización del apoderado aduanal.

Gozar de buena reputación personal.

No ser servidor público ni militar en servicio activo. Esto no se aplicará cuando el poderdante sea una entidad pública.

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.

Exhibir constancia de su inscripción en el Registro Federal de Contribuyentes.

También es un requisito importante y determinante para obtener dicha autorización aprobar el examen de conocimientos que practiquen las autoridades y aduaneras y un examen psicotécnico. También establece la ley que 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 necesario cumplir nuevamente con los requisitos que el mismo ordenamiento exige.

En los casos de empresas de mensajería y paquetería, almacenes generales de depósito, y asociaciones autorizadas, cámaras de comercio e industria y confederaciones que las agrupen, además, se requerirá tener título profesional o su equivalente en los términos que la ley establece y contar con experiencia en materia aduanera, mayor de tres años.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá autorizar uno o más apoderados aduanales para que puedan actuar en representación de una sola persona moral, o bien en representación de un grupo de empresas, denominándose en éste último caso apoderados aduanales comunes.<sup>72</sup>

En el caso de los apoderados aduanales que actúan en representación de una sola persona moral encontramos a los siguientes contribuyentes para tener uno o varios apoderados aduanales:

Las empresas de mensajería y paquetería para encargarse del despacho de las mercancías por ellas transportadas.

Los almacenes generales de depósito para encargarse del despacho de las mercancías que se destinen al régimen de depósito fiscal, así como las que se retiren del mismo.

Las asociaciones que cumplan con los requisitos legales, las cámaras de comercio e industria y las confederaciones que la agrupen, para realizar el despacho de las mercancías de exportación de sus integrantes.

Por otra parte, en el caso de que se autoricen apoderados aduanales en representación de un grupo de empresas, es decir, apoderados aduanales

---

<sup>72</sup> TREJO VARGAS, Pedro. Op. Cit., pág. 457.

comunes, se podrán autorizar por la Secretaría de Hacienda y Crédito público a las siguientes personas:

Las sociedades mercantiles que en el impuesto sobre la renta, opten por determinar su resultado fiscal consolidado.

Los organismos públicos descentralizados y sus organismos subsidiarios de carácter técnico, industrial y comercial, que tengan personalidad jurídica propia, siempre y cuando las empresas solicitantes sean subsidiarias de una empresa corporativa.

Las empresas de servicios que tengan subsidiarias, cuando la primera sea accionista con derecho a voto en todas las empresas subsidiarias y tengan una administración común.

Las maquiladoras y empresas con programa de exportación autorizado por la Secretaría de Economía pertenecientes a una misma corporación y con un mismo representante legal.

Las personas antes mencionadas deberán acreditar ante la Secretaría de Estado anteriormente señalada que el apoderado aduanal tiene relación laboral con alguna de las mismas y que se encuentra facultado mediante poder notarial para actuar como apoderado aduanal en nombre y representación de cada una de ellas.

Cabe indicar que se requerirá autorización del Servicio de Administración Tributaria para que un apoderado aduanal pueda actuar ante aduanas distintas a la que corresponda o para que el poderdante pueda nombrar apoderados aduanales que actúen ante dos o más aduanas. Para este efecto los apoderados aduanales deberán cubrir los requisitos que establezca la autoridad aduanera. En

los casos de supresión de alguna aduana, los apoderados aduanales a ella adscritos elegirán la aduana de su nueva adscripción.<sup>73</sup>

En cuanto a las obligaciones que deben cumplir estos representantes de los importadores y exportadores del comercio exterior podemos decir, que una vez que obtienen la autorización para ser apoderado aduanal es indispensable cumplir con una serie de requisitos para operar, es importante destacar que estas obligaciones son independientes de las obligaciones que deberá cumplir la persona moral que fue beneficiada por dicha autorización y a la cual representará el apoderado aduanal en el despacho aduanero de las mercancías, como lo plantea el artículo 169 de la Ley Aduanera.

En este sentido los requisitos a cubrir son los siguientes:

- 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.
- Firmar en forma autógrafa la totalidad de los pedimentos originales y la copia del transportista.
- Realizar los actos que le correspondan conforme a la Ley Aduanera en el despacho de las mercancías, empleando el sistema electrónico y el número confidencial personal que le asigne la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

---

<sup>73</sup> Ibidem. Pág. 458.

- Utilizar los candados fiscales en los vehículos y contenedores que transporten las mercancías cuyo despacho promueva, de conformidad con lo que establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 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 realice sus operaciones de comercio exterior, los nombres de los empleados o dependientes autorizados para auxiliarlo en los trámites de todos los actos del despacho. Para efectos de las notificaciones, se entenderá que el apoderado aduanal es notificado personalmente cuando la notificación de los actos derivados del reconocimiento aduanero y segundo reconocimiento se efectúe en cualquiera de los empleados o dependientes autorizados.

- Asimismo, deberá usar el gafete de identificación personal en los recintos fiscales en que actúe; obligación que deben cumplir sus empleados o dependientes autorizados.

Cabe destacar que existen otras obligaciones para el apoderado aduanal que también son aplicables para el agente aduanal y que en próximo capítulo se analizarán con mayor detenimiento como es el caso de los artículos II, IV, VI, VII, VIII, IX y XI del precepto número 162 de la multicitada Ley Aduanera.

### **3.15 Los Agentes Aduanales.**

La creciente complejidad del comercio internacional ha exigido la participación de especialistas en los trámites del despacho aduanero de las mercancías, dando como resultado la existencia de un profesional especializado en la materia: el Agente Aduanal, otro usuario más de las aduanas, quienes

surgieron, al igual que muchas otras figuras aduaneras, por una necesidad dentro de la operación del comercio internacional. En este caso, fue la de facilitar a los industriales, comerciantes y en general a los importadores y exportadores, la efectiva y profesionalizada tramitación de sus operaciones que se generan por el intercambio de bienes y servicios entre dos o más territorios aduaneros.

En este orden de ideas los Agentes de Aduanas surgen hoy día, no con aquellas limitadas funciones de presentar únicamente los documentos necesarios para el despacho de las mercaderías de sus mandantes o como meros tramitadores. El campo de su actuación y conocimiento se ha ampliado ante diversos organismos y unidades administrativas que tiene relación directa o indirecta con el comercio internacional. Así como por la necesidad de brindar servicios adecuados, eficientes e integrales que deben prestar antes, durante y después del despacho, de tal manera que también se hacen indispensables para la autoridad, al tener más controlados a éstos, como a los importadores o exportadores.<sup>74</sup>

Como es notorio, el Agente aduanal, es una figura jurídica que es de suma importancia para la legislación aduanera, esto debido a la actividad profesional que estos realizan en el despacho aduanero de las mercancías de comercio exterior, además juegan un papel para el Estado moderno de una gran utilidad, ya que constituye dentro del complejo fenómeno del comercio internacional un importante eslabón, un valioso enlace entre el Fisco Federal y los participantes que ejecutan actos de comercio exterior.

La legislación aduanera establece en el artículo 159 de la propia Ley Aduanera que el Agente Aduanal es la persona física que a través de una patente,

---

<sup>74</sup> Desde luego, existen trámites aduanales donde se justifica no utilizar los servicios de estos, sin embargo, se trata de casos que se presentan como excepción a la obligación de presentar pedimentos aduaneros.

otorgada por la autoridad hacendaria, interviene ante una aduana para despachar mercancías en cualesquiera de los regímenes aduaneros en virtud de los servicios profesionales que presta.

Dentro del Derecho comparado el Agente Aduanal, recibe diferentes denominaciones: En Argentina y Paraguay, Despachantes de aduana; en Chile, Despachadores de aduana; en Ecuador, Perú y España, Agentes de Aduana; en Uruguay, Agentes privados de interés público; en Estados Unidos de Norteamérica, Custom Broker.

Este profesional de la actividad aduanera de nuestra nación debe cumplir con una serie de requisitos para obtener la patente; asimismo debe cumplir con otra serie de obligaciones para permanecer activo, cuestiones que analizaremos con mayor detenimiento en el capítulo siguiente; también es importante que no contravenga las disposiciones establecidas en la Ley Aduanera y en todos los ordenamientos relacionados con la materia.

Cabe señalar, que los Agentes Aduanales, son el medio para realizar casi todas las operaciones de comercio exterior en nuestro país, ya que de manera excepcional existen operaciones de cuantía mínima que pueden ser realizadas por el mismo importador o exportador o en el caso de las empresas que cuenten con apoderado aduanal ( ya sea de mensajería o no), como se mencionó en el punto anterior.

Si bien es cierto que los Agentes Aduanales son casi las únicas personas autorizadas para realizar operaciones de comercio internacional en nuestro país, es claro que este supuesto privilegio no pueda eliminar la necesidad, que como sujeto activo del comercio internacional, que tiene de actualizar su función con nuevos elementos que le permitan ofrecer un servicio global y a la altura de las

necesidades actuales y no sucumbir ante la amplia competencia que se desarrolla dentro de este mundo globalizado.

La situación anteriormente planteada, obliga a los Agentes Aduanales a buscar nuevas formas y opciones para ofrecer sus servicios, ya que si pensamos en la clásica figura del Agente Aduanal como simple despachante de aduanas, veremos que es prácticamente imposible pensar en un prestador de servicios de comercio exterior que se limite únicamente a una sola actividad.

Este hecho provoca que los Agentes Aduanales además de actualizar sus conocimientos para realizar su función "fundamental" del despacho de mercancías, debe contar con los conocimientos y con la capacidad, ya sea propia, a través de subcontratación, o de asociación con otros Agentes Aduanales, para otorgar un servicio integral, que incluya adicionalmente actividades como: el almacenaje, la distribución, la gestoría, la defensa jurídica, el transporte interno e internacional, los servicios de seguridad, entre otras muchas.

Podemos afirmar que existen cuatro elementos que caracterizan a los agentes aduanales: a) su profesionalización, b) la representación de terceros, c) la habitualidad de sus funciones, y d) la actuación en el despacho aduanero de las mercancías.

Si bien es cierto, el Agente Aduanal, es una persona física que ejerce una profesión u oficio remunerado; que debe contar con un título o reconocimiento oficial que lo habilite para ejercer sus funciones como profesional; que como todo profesional podrá estar colegiado o inscrito en una asociación de técnicos o profesionales; que para obtener su patente o colegiación, debe acreditar ante las autoridades o asociaciones que correspondan, que cuentan con los conocimientos técnicos y la experiencia necesaria, la solvencia económica para prestar sus servicios a terceros; y finalmente, que de su función de Agente de Aduanas, haga

su oficio o profesión habitual; y actuará en representación de terceros, por cuenta ajena, y jamás por cuenta propia, ya que en esta calidad intervienen los dueños, destinatarios, remitentes o porteadores de las mercaderías y los consignatarios y/o consignadas, respecto de las mercaderías que se importen o se exporten.

Finalmente el Agente de Aduanas es autorizado por la Secretaría de Hacienda y Crédito público para tener un trato directo con el contribuyente o demás público usuario de las aduanas, evitándose con ello irregularidades, al tener la autoridad menos trato directo con los contribuyentes, pero que implica también se le confiera una gran responsabilidad al Agente Aduanal al confiársele los trámites de todo el comercio internacional de todo un país, como es el caso de México, sin que por esto se pierda la seguridad nacional y el control de las fronteras por parte del Estado Mexicano a través de sus aduanas.<sup>75</sup>

En este sentido consideramos que el Agente Aduanal es una pieza clave dentro del gremio y en el capítulo siguiente se profundizara mas sobre este profesional de aduanas, inclusive se abordará por completo el punto total y esencial de el presente trabajo de investigación.

---

<sup>75</sup> TREJO VARGAS, Pedro. Op. Cit., pág. 439.

**CAPÍTULO IV**  
**“INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 162, FRACCIÓN V, DE LA LEY**  
**ADUANERA, EN PERJUICIO DE LA ESFERA LABORAL DEL AGENTE**  
**ADUANAL”**

**4.1 Antecedentes de la Figura del Agente Aduanal.**

Al abordar los antecedentes del Agente Aduanal, podemos decir que uno de los más antiguos que hacen referencia a éstos profesionales, se encuentra en la denominada Ordenanza General de Aduanas Marítimas y Fronterizas, de Cabotaje y Secciones Aduanales del 25 de enero de 1885, que en su artículo 94 establecía que en las operaciones de comercio y aduanas no se debía admitir más persona ni forma que la del consignatario a no ser que el mismo, otorgare poder suficiente y amplio a alguna persona, o por lo menos que la acredite para los asuntos aduanales con carta poder. Aunado a lo anterior, es digno de mencionarse que la Ordenanza General de Aduanas Marítimas y Fronterizas de fecha 12 de junio de 1891, en su artículo 109, también establecía que solamente los consignatarios de las mercancías de comercio exterior, o sus legítimos representantes podían gestionar las operaciones aduaneras.

El 15 de febrero de 1918, dentro del gobierno de Venustiano Carranza, se expidió un decreto en uso de facultades extraordinarias que regulaba la forma detallada la función de quienes actuaban en legítima representación en las operaciones aduaneras, es decir, los agentes aduanales, quienes para poder ejercer dicha actividad requerían de autorización de la entonces Secretaría de Hacienda. Este ordenamiento jurídico fue reglamentado a través de un instrumento relativo de 7 de mayo de 1918; sin embargo, ambos dispositivos legales, fueron abrogados por decreto del 20 de mayo de ese mismo año, precisando que se aplicaría la Ordenanza de 1891. Posteriormente, se encuentra

la Ley de Agentes Aduanales del 27 de agosto de 1927, que regulaba la actividad del agente aduanal.<sup>76</sup>

Asimismo encontramos la existencia de tres ordenamientos aduanales, de fechas 18 de abril de 1928, de 29 de diciembre de 1928 y de 19 de agosto de 1935, las cuales no se apartaron de la regulación establecida en la Ley de Agentes Aduanales de 1927.

El Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos del 30 de diciembre de 1951, en su título XVIII, reguló las actividades de los agentes aduanales. Después fue sustituido por la Ley Aduanera de 28 de diciembre de 1984, vigente hasta la promulgación de la Ley Aduanera, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de diciembre de 1995, la cual entró en vigor el 1º de abril de 1996. Esta Ley que actualmente rige, ha sido modificada en diversas ocasiones, destacándose en materia de agentes aduanales, la modificación publicada en el Diario Oficial de la Federación del 1º de enero de 2002, sobresaliendo en este tema los puntos siguientes:

La autorización de prevalidación de pedimentos a la Confederación de Asociaciones de Agentes Aduanales de la República Mexicana (CAAAREM) y a las Asociaciones de empresas que utilicen Apoderados Aduanales.<sup>77</sup>

La obligación de los Agentes y Apoderados Aduanales de prevalidar previamente los pedimentos que se presentan al Sistema Automatizado Aduanero Integral (SAAI) con las citadas personas autorizadas.<sup>78</sup>

---

<sup>76</sup> GODOY TOSCANO, Xóchitl. Actuación del Agente Aduanal en el Orden del Comercio Internacional en México. Tesis de Licenciatura, Universidad Vasco de Quiroga, Morelia Michoacán, Noviembre de 2001, págs. 59 y 60.

<sup>77</sup> Artículo 16-A de la Ley Aduanera.

La obligación de los importadores de señalar a sus Agentes Aduanales encomendados a través del trámite de inscripción en el padrón de importadores o mediante escrito cuando en el padrón ya lo tengan, excepto que el Agente Aduanal haya sido consignado en una operación y se obtenga autorización del Administrador de la Aduana respectiva. Se exceptuó de lo anterior, el caso de que el importador adopte medios electrónicos de seguridad para encomendar operaciones de comercio exterior. De igual forma, señaló la obligación del Agente Aduanal de incluir en su archivo copia del registro presentado por el importador a la Administración general de Aduanas que compruebe la encomienda para realizar el despacho de las mercancías, y en su caso, los registros electrónicos que acrediten el cargo conferido.<sup>79</sup>

Se afirma el principio de que el Agente Aduanal únicamente podrá actuar ante la aduana para la cual se le expidió la patente. Sin embargo, podrá solicitar autorización al Servicio de Administración Tributaria (SAT) para actuar en tres aduanas más distintas a la de su adscripción. De igual forma, estableció los casos en los que el Agente Aduanal podrá solicitar renuncia o sustitución a las aduanas adscritas o autorizadas, así como los supuestos en los que podrá actuar en aduanas distintas a las adscritas o autorizadas.<sup>80</sup> Cabe indicar, que la aduana de adscripción es la principal otorgada en la autorización respectiva por la autoridad aduanera para que el Agente Aduanal ejerza su patente.

También se destaca como derecho del Agente Aduanal, el de designar por única vez a una persona ante el Servicio de Administración Tributaria (SAT) como su Agente Aduanal Adscrito, para que en caso de fallecimiento, incapacidad o retiro, éste lo sustituya, tal como si fuese un derecho adquirido que se puede

---

<sup>78</sup> Artículo 38 de la Ley Aduanera.

<sup>79</sup> Artículo 59, fracción III y 162, fracción VII, inciso g) de la Ley Aduanera.

<sup>80</sup> Artículo 61 de la Ley Aduanera.

transmitir, heredar o donar a un tercero, denominándose este último Agente Aduanal Sustituto. Se establece que el Agente Aduanal Sustituto será únicamente y no podrá ser Agente Aduanal sustituto a la vez y el Agente Aduanal Adscrito no podrá designar a otra persona que a su vez lo sustituya.<sup>81</sup>

En este orden de ideas se puede apreciar dentro de los antecedentes de la figura del Agente Aduanal, la evolución que ha presentado esta figura jurídica de acuerdo a las necesidades del pasado y de hoy día.

#### **4.1.1 Definición del Agente Aduanal.**

El maestro Witker, define al Agente Aduanal en su libro de Derecho Tributario Aduanero, de la siguiente manera:

“Agente de Aduanas es aquel profesional, cuyos conocimientos en legislación aduanera y del comercio exterior lo habilitan, en las condiciones y con los requisitos establecidos por la Ley de Aduanas y sus reglamentos para prestar servicios a terceros como gestor habitual, en toda clase de trámites, operaciones y Regímenes Aduaneros y en todas las fases actos y consecuencias del despacho”<sup>82</sup>

Al respecto, el maestro Ricardo Xavier Basaldua en su libro de Derecho Aduanero, se refiere al Agente Aduanal como Despachante de Aduana y lo define de la siguiente manera:

---

<sup>81</sup> Artículo 161, fracción VII y 163-A de la Ley Aduanera.

<sup>82</sup> WITKER, Jorge. Derecho Tributario Aduanero. Edit. Instituto de Investigaciones Jurídicas., U.N.A.M., México 2000, pág. 309.

“Son despachantes de aduana las personas que, profesionalmente y mediando habilitación previa del servicio aduanero, gestiona en nombre y por cuenta de sus clientes el despacho de mercaderías ante las Aduanas”<sup>83</sup>

Por lo que respecta a nuestra legislación aduanera, analizábamos en el punto anterior que el artículo 159 de la Ley aduanera vigente en donde se establece que el Agente Aduanal “es la persona física autorizada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mediante una patente, para promover por cuenta ajena el despacho de las mercancías, en los diferentes Regímenes Aduaneros previstos por la ley.

El Autor Máximo Carvajal Contreras, menciona que el Agente Aduanal “es la persona física que a través de una patente otorgada por la autoridad hacendaria, interviene ante una aduana para despachar mercancías en cualesquiera de los Regímenes Aduaneros, en virtud de los servicios profesionales que presta”<sup>84</sup>

Por otra parte el autor José María Cordero Martín, nos dice al respecto que los Agentes aduanales “son las personas naturales y jurídicas que se encargan de despachar de aduana las mercancías y de reexpedirlas a sus correspondientes destinos, por cuenta de los importadores y exportadores a quienes remiten los justificantes del despacho efectuado para los efectos oportunos”<sup>85</sup>

Desde mi punto de vista, el Agente aduanal “es el profesional del Derecho aduanero y del Comercio exterior, es decir, la persona física e independiente autorizada por la autoridad competente, en este caso la Secretaría de Hacienda y Público, mediante una patente, para ejercer a nombre y por cuenta de otro, el

---

<sup>83</sup> XAVIER BASALDUA, Ricardo. Derecho Aduanero. Edit. Abeledo- Perrot, Argentina 1992, pág. 455.

<sup>84</sup> CARVAJAL CONTRERAS. Máximo. Op. Cit., pág. 394.

<sup>85</sup> JOSÉ MARÍA CORDERO. Martín. Diccionario de Comercio Exterior, Edit. Pirámide. Madrid 1986.

despacho de las mercancías de comercio exterior en sus diferentes Regímenes aduaneros señalados por la legislación aduanera”

#### **4.1.2 Naturaleza Jurídica de la Figura del Agente Aduanal.**

Con respecto a la naturaleza jurídica del Agente Aduanal, es escasa la literatura que podemos consultar, por lo que respecta a las legislaciones extranjeras, observamos que esta figura aduanera tiene distintas denominaciones como analizábamos en los puntos anteriores, como las de Despachante de Aduanas, Agente Afianzado de Aduanas, comisionista de Aduanas etcétera, sin embargo estas denominaciones, no nos permiten obtener algún conocimiento acerca de su naturaleza jurídica.

En este sentido, nuestra legislación aduanera vigente, le atribuye a esta misma figura del Agente Aduanal, distintas calidades, que difícilmente nos permite precisar su naturaleza jurídica, por ejemplo, indistintamente lo considera como un representante legal, mandatario, consignatario o comisionista; sin embargo, observamos en las distintas investigaciones realizadas al respecto, que la naturaleza jurídica de los Agentes Aduanales, la vamos a comprender de una mejor forma, considerando la naturaleza de las funciones que desempeñan.

##### Como Representante Legal.

Respecto a la naturaleza jurídica, de representante legal, que se le ha atribuido al Agente Aduanal, esta la observamos en la misma legislación aduanera vigente, al atribuirle este carácter en su artículo 41, considera al Agente Aduanal como un Representante Legal, al establecer que los Agentes y Apoderados Aduanales serán representantes legales de los importadores y exportadores en los siguientes casos:

Tratándose de actuaciones que deriven del despacho aduanero de las mercancías, cuando se celebren en recinto fiscal,

Tratándose de notificaciones que deriven del despacho aduanero de las mercancías y,

Cuando se trate del acta de inicio de Procedimiento Administrativo en materia Aduanera o del escrito o acta circunstanciada de hechos u omisiones que impliquen la omisión de contribuciones y cuotas compensatorias.

El maestro Rojina Villegas, señala en su libro de Derecho Civil Mexicano que existe "...representación cuando una persona celebra un contrato o un acto jurídico en nombre y por cuenta de otra, de tal manera que los efectos que se referirán al patrimonio y a la persona de aquel que no ha intervenido denominado representado, (que para nuestra investigación lo podemos identificar con el importador, exportador o cliente del Agente Aduanal) y no afectarán al patrimonio del representante (que lo podemos identificar con la Figura de Agente Aduanal que intervino en dicho acto."<sup>86</sup>

A lo anterior, el maestro Rojina Villegas, agrega, que en la representación con relación a una persona determinada, es susceptible de aplicarse, mediante un contrato, encontrándonos entonces ante la figura de un Mandatario, cuyas facultades están limitadas a la ejecución de actos jurídicos, dentro de los límites establecidos convencionalmente en el contrato.<sup>87</sup>

---

<sup>86</sup> ROJINA VILLEGAS, Rafael. Derecho Civil Mexicano Tomo quinto Obligaciones Vol. I. edit. Porrúa. 6a edición, México 1997. Pág. 389.

<sup>87</sup> BONNECASE. citado por el maestro Rojina Villegas. Op. Cit., pág. 389.

### Como Mandatario.

Observamos al respecto, que desde la Ley de Agentes Aduanales de 1927 y posteriormente el Código Aduanero de 1951, le atribuían al Agente Aduanal la naturaleza jurídica del mandato.

Actualmente podemos observar en nuestra Ley aduanera, que el legislador asigna al Agente Aduanal, este carácter al referirse:

“únicamente los Agentes Aduanales que actúen como consignatarios o mandatarios de un determinado importador o exportador... podrán llevar a cabo los trámites relacionados con el despacho de las mercancías...” de conformidad con lo dispuesto en el artículo 40 de la Ley aduanera vigente.

Al respecto el maestro Witker menciona en su libro de Derecho Tributario que...”la definición nada nos dice al respecto a la naturaleza jurídica del Agente de Aduanas, pudiendo interpretarse... que puede tratarse de un mandatario cuyas relaciones con su mandante se enmarcarían dentro del contrato de mandato contemplado en el Código Civil”.<sup>88</sup>

### Definición del contrato de mandato.

El Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia Federal, define en su artículo 2646, a este contrato de la siguiente manera: “El mandato es un contrato por el que el mandatario se obliga a ejecutar por cuenta del mandante los actos jurídicos que éste le encarga.”

---

<sup>88</sup> WITKER, Jorge. Op. Cit., pág 308.

Por lo que se refiere a este contrato el maestro Rojina Villegas lo define como "el mandato es el contrato por el cual una persona llamada mandante confiere a otra, llamada el mandatario, facultades para realizar en su lugar y grado uno o varios actos jurídicos."<sup>89</sup>

En opinión del maestro Joel Chirino, el mandato tiene gran utilidad práctica que este contrato permite la ejecución de actos jurídicos, sin que para ello sea necesaria la intervención directa de los titulares de ese derecho.

Esto como resultado de la necesidad o conveniencia de que una persona, por simple comodidad o por verse imposibilitada de alguna manera, para realizar cualquier tipo de acto jurídico, lo pudiera realizar por medio de otra. (refiriéndonos a la gestión de negocios) mediante este contrato.

El artículo 2548 del Código Civil Federal vigente, dispone que: Pueden ser objeto del mandato todos los acto lícitos para los que la Ley no exige la intervención personal del interesado.

En el contrato del mandato van a intervenir las siguientes figuras:

El Mandante: el cual es la persona con capacidad para contratar, que por cuenta propia va a conferir facultades a otra ( mandatario ) para la realización de actos jurídicos en su lugar o representación.<sup>90</sup>

---

<sup>89</sup> ROJINA VILLEGAS, Rafael. Derecho Civil Mexicano. Tomo sexto Contratos Vol. II, Ed. Porrúa, 6ª edición, México 1997. Pág. 43.

<sup>90</sup> Al respecto el maestro Rojina Villegas, dice que el contrato de mandato es más reducido que la representación general, debido que ésta (la representación), va a conferir a la vez el derecho e imponer la obligación de realizar actos materiales y actos jurídicos.

El mandatario: quien va a ser la persona con capacidad para realizar los actos jurídicos que le sean conferidos por cuenta y en nombre del mandante.

En este contexto, para nuestro estudio, el papel de mandante le va a corresponder al importador o exportador de mercancías, quienes serían las personas que emitan el mandato y al Agente Aduanal lo vamos a identificar con el mandatario, como la persona que va a recibir tal encargo (mandato ).

Ahora nos vamos a referir a las especies de mandatos.<sup>91</sup>

En relación a terceros: este contrato se clasifica en: mandato con representación y mandato sin representación.

En relación al acto jurídico que se encomienda: se va a clasificar en mandato general y mandato especial.

Por lo que se refiere a los Agentes Aduanales, para la realización de sus funciones, el mandato que se les otorga, es un mandato especial: en virtud de que es a éste (al Agente Aduanal) a quién se le confiere especial y específicamente el despacho de las mercancías, en cualesquiera de los Regímenes Aduaneros a los que pueden destinarse dichas mercancías.

Por razón de la materia que los regula: se va a clasificar en mandato civil y mandato mercantil.

Cabe mencionar, con relación a esta clasificación, que el maestro Witker, considera que el vínculo jurídico, que da entre el Agente Aduanal y su cliente, es un mandato aduanero.<sup>92</sup>

---

<sup>91</sup> ROJINA VILLEGAS. Rafael. Op. Cit., pág. 142.

Al respecto observamos, la siguiente tesis aislada en materia administrativa, que a la letra dice:

#### AGENTES ADUANALES, NO SON AUTORIDADES.

De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 3, 8-B, 25, 26, 26-A y, 143 de la Ley aduanera y 72 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Agente Aduanal es la persona física autorizada por la Secretaría de Hacienda mediante una patente, para promover ante las autoridades aduaneras y en representación de los dueños, remitentes o consignatarios de mercancías, el despacho de mercancías de importación y exportación, según el caso, en la forma que la propia ley y las disposiciones relativas le autorizan, de lo que se corrige que el Agente Aduanal, al actuar en representación de otra persona (importador o exportador), sólo tiene carácter de mandatario y no el de autoridad aduanera, por lo que carece de los atributos para los efectos del amparo.<sup>93</sup>

Amparo 2140/93. Soltex Representantes, S.A. de C.V. 7 de julio de 1994. Cinco votos. Ponente: Carlos sempé Minvielle. Secretaria: Irma Rodríguez Franco.

#### Como Comisionista Mercantil.

El contrato de mandato puede ser además de tipo mercantil, cuando se otorgue para ejecutar actos de comercio, en cuyo caso se denominará comisión mercantil.

---

<sup>92</sup> MATA JIMÉNEZ, Irma. Análisis Jurídico del Agente Aduanal y el Apoderado Aduanal, Tesis de Licenciatura. Facultad de derecho- U.N.A.M. México 1998. Pág. 174.

<sup>93</sup> Suprema corte de Justicia de la Nación IUS 2000, 8ª época, Tercera Sala, Semanario Judicial de la Federación, Tomo: XIV, agosto de 1994, Tesis 3ª. XLIII/94. Pág. 129.

Es de mencionar que las actividades que va desempeñar el Agente Aduanal dentro de sus funciones aduaneras, son eminentemente de origen comercial. Es en la Ley de Agentes aduanales de 1927 y en el Código Aduanero de 1951 que se le da esta naturaleza jurídica, a la relación que se da entre el Agente Aduanal y los importadores o exportadores.

Respecto a la comisión el maestro Vázquez del Mercado menciona en su libro de Contratos Mercantiles que:

“En el estudio de los auxiliares de comercio, como sujetos de derecho mercantil se hace referencia al comisionista. Éste como auxiliar de comercio, es aquel que desempeña un contrato de comisión y la comisión no es otra cosa que el mandato aplicado a actos de comercio, como lo dice el artículo 273 del Código de Comercio. Las operaciones de comisión mercantil se reputan actos de comercio, conforme al artículo 75-XII del Código de Comercio.

El comisionista es un sujeto auxiliar en el comercio, cuya actividad consiste en realizar operaciones de carácter mercantil, por cuya cuenta y a nombre de otro, aún cuando pueda hacerlo a su propio nombre. Como no le es posible abarcar todos los campos de los negocios, generalmente se dedica a determinadas operaciones en relación con algún tipo de mercancía. Es importante señalar que el comisionista no actúa como un simple gestor de negocios, sino que está obligado al comitente, quien es la persona que le confiere la comisión, esto a través de la celebración d un contrato, que es justamente el de comisión”.<sup>94</sup>

Las partes que van a actuar en este contrato son dos sujetos: el comisionista, es quien va a poner al servicio de la otra parte, el comitente su

---

<sup>94</sup> VÁZQUEZ DEL MERCADO, Óscar. Contratos Mercantiles. 7ª edición. Edit. Porrúa, México 1997. Pág. 165.

conocimiento y experiencia en una actividad mercantil (generalmente se trata de compraventas de mercaderías).

Sin embargo remitiéndonos al Código de Comercio vigente en su artículo 75 se enumera una serie de actos que la Ley considera de comercio, entre los cuales no se encuentra la función que desempeña el Agente Aduanal, ya que su principal actividad es el despacho de las mercancías y no su colocación en el mercado.

#### Como consignatario.

Entre los antecedentes legislativos, que regulan la figura del Agente Aduanal tenemos a la Ley de los Agentes Aduanales de 1927 y al Código Aduanero de 1951; que le daban ( al Agente Aduanal) la naturaleza de consignatario.

En la Ley vigente se establece que el Agente Aduanal, podrá actuar como consignatario en el artículo 40 que a la letra dice:

“Únicamente los agentes aduanales que actúen como consignatarios o mandatarios de un determinado importador o exportador, así como los apoderados aduanales, podrán llevar a cabo los trámites relacionados con el despacho de mercancías de dicho importador o exportador...”

“En la consignación de mercancías, el Agente Aduanal obra a nombre (del importador, exportador, es decir, de su cliente) y no por cuenta propia. En estas condiciones el consignatario como Agente Aduanal presenta a su cliente servicios remunerables y mientras persista su condición de consignatario, nunca adquirirá la calidad de propietario de las mercancías o efectos entregados para su despacho aduanero”.<sup>95</sup>

---

<sup>95</sup> MATA JIMÉNEZ, Irma. Op. Cit., pág. 174.

Es de mencionarse que la consignación en materia de comercio, generalmente va a contener las características del mandato; por lo que hemos observado que el legislador utiliza estos términos (mandatario o consignatario) casi indistintamente para referirse al Agente Aduanal; en virtud de que en las operaciones de comercio exterior en que intervienen éstos, (los Agentes Aduanales) son los importadores o exportadores, quienes señalan la calidad de consignatario en los documentos como la guía aérea, conocimiento de embarque o en las facturas comerciales.<sup>96</sup>

Para el autor Máximo Carvajal, la función de los Agentes Aduanales han rebasado los límites de carácter propiamente aduaneros, ya que dentro del ejercicio de sus actividades ofrecen una serie de servicios conexos al comercio internacional, ya que éstos se encargan de contratar los medios de transporte para que las mercancías se trasladen de un país a otro, también cuentan con bodegas en el país o en el extranjero para guardar las mercancías, además tramitan los permisos necesarios para la importación o exportación de las mercancías, así como los seguros que amparan los riesgos de las mismas.<sup>97</sup>

Finalmente, el tratadista Pedro Fernández Lalanne, considera que "las funciones que realizan los Agentes Aduanales son de carácter profesional basándose en el tipo de conocimiento que deben poseer y aplicar para estar en condiciones de realizar las etapas a que está sujeto el despacho de las mercancías; despacho que requiere técnica, eficacia, y buena fe, para otorgar beneficios a sus clientes, así como certeza y seguridad para el fisco."<sup>98</sup>

---

<sup>96</sup> Ibidem. Pág. 172

<sup>97</sup> CARVAJAL CONTRRAS, Máximo. Op. Cit., pág 367.

<sup>98</sup> FERNÁNDEZ LALANE, Pedro, citado por el Dr. Máximo Carvajal, Op. Cit., pág. 367.

#### 4.1.3 Requisitos para ser Agente Aduanal.

La Ley Aduanera vigente en su artículo 159 como ya se ha comentado establece que: El Agente Aduanal es la persona física autorizada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mediante una patente para promover por cuenta ajena el despacho de las mercancías en los diferentes Regímenes Aduaneros previstos en la Ley Aduanera vigente.

Podemos decir que el principal requisito que se debe cumplir para ser Agente Aduanal es el de obtener la Patente de Agente Aduanal. Esta patente se obtendrá cumpliendo los requisitos establecidos en el artículo 159 antes mencionado.

Las personas interesadas en obtener la Patente de Agente Aduanal, deben de estar en posibilidad de cumplir con los requisitos señalados en el artículo antes mencionado, es necesario que esperen a que se publique en el diario Oficial de la Federación, la convocatoria correspondiente y una vez que haya cumplido con dichos requisitos, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público le otorgará la Patente de Agente Aduanal, mediante la emisión del acuerdo con el cual se autoriza la expedición de la patente de Agente Aduanal ante la aduana de adscripción que se hubiera solicitado, dicho acuerdo también será publicado en el Diario Oficial de la federación.<sup>99</sup>

En cuanto a la Patente del Agente Aduanal, el diccionario jurídico Mexicano, contiene la definición etimológica de la palabra patente, que "procede del vocablo latino patens, patentis de patere que significa lo que es claro o perceptible o la

---

<sup>99</sup> Una vez cubiertos los requisitos, la secretaria de Hacienda y Crédito Público, otorgará la patente al interesado en un plazo no mayor de cuatro meses. Conforme lo establece el artículo 159 de la Ley Aduanera vigente. penúltimo párrafo.

facultad otorgada por el Estado para desempeñar ciertas actividades, como por ejemplo, la actividad de los notarios o agentes aduanales.”<sup>100</sup>

La Patente Aduanal es el documento que expide la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través de la Administración General de Aduanas, con base en el artículo 29 fracción V del Reglamento vigente del Sistema de Administración Tributaria,<sup>101</sup> que acredita, que la persona a la cual se le está asignando, ha cumplido con todos los requisitos exigibles para ser Agente Aduanal, que se encuentran establecidas en la Ley aduanera vigente.<sup>102</sup>

Los requisitos para obtener Patente de Agente Aduanal, se establecen en el artículo 159 de la Ley Aduanera vigente y son los siguientes:

I.- Ser mexicano por nacimiento en pleno ejercicio de sus derechos.

Para explicar este requisito es necesario saber quienes son mexicanos por nacimiento, para lo cual citaremos la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece quienes tienen esa calidad.

Artículo 30: De la nacionalidad mexicana.

---

<sup>100</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas- U.N.A.M. Diccionario Jurídico Mexicano tomo P-Z, Edit. Porrúa, 15ª edición. México 2001. Pág. 2678.

<sup>101</sup> El artículo 29 del Reglamento vigente del Sistema de Administración Tributaria dispone que: compete a la Administración General de Aduanas, fracción V: Emitir los acuerdos de otorgamiento de Patente de Agente Aduanal y de autorización de Apoderado Aduanal, de Mandatario de Agente aduanal, de Dictaminador Aduanero...

<sup>102</sup> El acuerdo por el que la secretaría de Hacienda y Crédito público de Hacienda otorgue una patente de Agente Aduanal, se publicará en el Diario Oficial de la Federación por una sola vez a costa del titular de la patente respectiva, esto con base en el artículo 187 del Reglamento vigente de la Ley Aduanera.

La nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización.

A) Son mexicanos por nacimiento:

1.- Los que nazcan en el territorio de la República, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres;

2.- Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos nacidos en territorio nacional, de padre mexicano nacido en territorio nacional, o de madre mexicana nacida en el territorio nacional;

3.- Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos por naturalización, de padre mexicano por naturalización, o de madre mexicana por naturalización, y

4.- Los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes.

A efecto de acreditar el presente requisito, los aspirantes a obtener patente de Agente Aduanal, deberán exhibir copia certificada del acta de nacimiento.

Es importante mencionar que en la última reforma, hecha al Capítulo II, artículo 32 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 20 de marzo de 1997; se suprime el requisito de tener la calidad de mexicano por nacimiento, para desempeñar las funciones de Agente Aduanal, dejando abierta, la posibilidad a los extranjeros, para desempeñarse como Agente Aduanal.

Debo mencionar al respecto; que en una primera impresión podría considerarse una inconstitucionalidad, en relación al contenido del artículo 159 de

la Ley aduanera vigente, con respecto al artículo 32 de la Constitución vigente, de los Estados Unidos Mexicanos, al ir mas allá de lo que establece nuestra carta magna, al exigir la calidad de mexicano por nacimiento, para desempeñarse como Agente Aduanal, misma calidad que dejó de requerirse en la Constitución; sin embargo si leemos el mencionado artículo 32 constitucional, en su segundo párrafo, que a la letra dice: "... El ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, por disposición de la presente Constitución, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad. Esta reserva también será aplicable a los casos que así lo señalen otra leyes del congreso de la unión..."<sup>103</sup> puedo decir desde mi punto de vista que esta parte del texto constitucional salva al artículo 159 de la Ley aduanera vigente, de ser inconstitucional, ya que este ordenamiento, emana de la propia constitución.

II.- No haber sido condenado por sentencia ejecutoriada por delito doloso y en caso de haber sido Agente o Apoderado aduanal, su patente o autorización no hubieran sido canceladas.

Respecto a este punto, es de comentar que el documento que se solicita a los aspirantes, a efecto de acreditar que no han sido condenados por sentencia ejecutoriada por delito doloso, tratándose de delitos del fuero común es el certificado de antecedentes penales emitido por la autoridad a nivel local que tenga facultad para ello, que bien puede ser la Procuraduría General de Justicia de la Entidad donde radican los aspirantes o la Dirección General de Prevención y Readaptación Social.

III.- Gozar de buena reputación personal.

---

<sup>103</sup> Diario Oficial de la Federación del 20 de marzo de 1997.

A efecto de acreditar este requisito, (en la convocatoria que se publica para los aspirantes a obtener patente de Agente Aduanal) se les solicita que exhiban tres cartas de recomendación en original y de fecha reciente, en donde conste que el aspirante goza de buena reputación personal, señalando los datos generales del signatario.

Respecto a este requisito observamos la siguiente tesis jurisprudencial:

Instancia: Pleno.

Fuente: semanario Judicial de la Federación.

Parte: XXI Página: 1586

Rubro: Agentes Aduanales.

Texto: Como la Secretaría de Hacienda tiene la facultad discrecional de apreciar si un individuo tiene o no, conducta suficientemente buena para ejercer el cargo de Agente Aduanal, contra la negativa del permiso correspondiente, es improcedente conceder el amparo, puesto que, por la calidad de discrecional, no viola garantías individuales.

Precedentes: Tomo XXI. Aldrete Feliciano. Pág. 1586. 8v.<sup>104</sup>

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

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

---

<sup>104</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación. <http://www.scjn.gob.mx>.

Los dos requisitos anteriores se acreditan con la presentación de cartas bajo protesta de decir verdad firmadas por los interesados en las cuales se haga constar lo señalado en dichos supuestos.

VI.- Tener título profesional o su equivalente en los términos de la Ley de Profesiones.

La equivalencia en los términos del artículo 12 de la Ley reglamentaria del Artículo 5º Constitucional, relativo al ejercicio de las profesiones en el Distrito Federal, es aplicable a los casos en los cuales se cuenta con título emitido por las autoridades de un Estado, serán registrados, siempre que su otorgamiento se haya sujetado a sus Leyes respectivas, de conformidad con la fracción V del artículo 121 de la Constitución, que a la letra dice: "En cada Estado de la Federación se dará entera fe y crédito a los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de todos los otros. El Congreso de la Unión por medio de leyes generales, prescribirá la manera de probar dichos actos, registros y procedimientos y el efecto de ellos sujetándose a las bases siguientes: fracción V, Los títulos profesionales expedidos por las autoridades de un Estado, con sujeción a sus leyes, serán respaldados en los otros".

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

Este requisito se considera satisfecho, a través de una constancia en original que acredite que el aspirante cuenta con experiencia en materia aduanera mayor de tres años.

Cabe mencionar, en este sentido que el signatario de dichas constancias, pueden ser particulares, (Agentes Aduanales) o bien pueden ser autoridades aduaneras.

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

A efecto de acreditar este requisito, a los aspirantes a obtener patente de Agente Aduanal se les solicita que exhiban copia simple de la Cédula de Identificación Fiscal, puesto que dicho documento es emitido por la Administración Local de Recaudación correspondiente a la circunscripción del domicilio aspirante, aún en el caso de personas que prestan un servicio personal y subordinado.

IX.- Aprobar el examen de conocimientos que practique la Autoridad Aduanera y un examen psicotécnico.

Este requisito se correlaciona con el pago de derechos, que se encuentra regulado en el artículo 51 de la Ley Federal de Derechos que a la letra dice:

**Artículo 51: Cuota a pagar por el examen y patente de Agente Aduanal.**

Por los servicios que a continuación se señalan que se presten a los aspirantes para obtener patente de Agente Aduanal, autorización de Apoderado Aduanal o de Dictaminador Aduanero se pagarán los derechos conforme a las cuotas establecidas en el citado ordenamiento.

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

Cabe señalar que es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la que otorga la patente, pero es la Administración General de Aduanas la competente para..."Emitir los acuerdos de otorgamiento de patente de Agente Aduanal, aplicar los exámenes para Agente o Apoderado Aduanal, dictaminador aduanero o mandatario de Agente Aduanal, y tramitar y resolver otros asuntos concernientes a

los citados Agentes y Apoderados Aduanales, dictaminadores aduaneros y mandatarios de Agente Aduanal. Normar los procedimientos para obtener patente de Agente Aduanal o autorización de apoderado aduanal, de dictaminador aduanero o mandatario de Agente Aduanal y participar en la formulación de los programas temáticos de los exámenes correspondientes", esto conforme a lo dispuesto en el artículo 29, fracciones V y VI del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria vigente.

Es importante mencionar que no existe fecha o periodo determinado para la publicación de la Convocatoria, así como tampoco el número de Convocatorias que se deben publicar por año; actualmente se han otorgado cerca de 1535 patentes de Agente Aduanal, de los cuales 794 Agentes Aduanales se les ha otorgado autorización para actuar ante aduanas distintas a la de su adscripción, del universo de Agentes Aduanales, la Aduana de adscripción más solicitada es la de Nuevo Laredo, en segundo lugar, el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, y las aduanas que no cuentan con Agentes Aduanales adscritos son Cd. Camargo y Sonoyta.<sup>105</sup>

#### **4.1.3.1 Obligaciones del Agente Aduanal.**

Las obligaciones que deben acatar los Agentes Aduanales se encuentran establecidas en el artículo 162 de la Ley aduanera vigente las cuales son:

I.- En los trámites o gestiones aduanales, actuar siempre con su carácter de Agente Aduanal.

---

<sup>105</sup> Administración General de Aduanas. Aduana México. <http://www.aduanas.sat.gob.mx> (consultada el 5 de mayo de 2005)

II.- Realizar el descargo total o parcial en el medio magnético,<sup>106</sup> en los casos de las mercancías sujetas a regulaciones y restricciones no arancelarias cuyo cumplimiento se realice mediante dicho medio, en los términos que establezca la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y anotar en el pedimento respectivo la firma electrónica que demuestre dicho descargo.

III.- Rendir el dictamen técnico cuando se lo solicite la autoridad competente.

IV. 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 otorgo.<sup>107</sup>

V. Abstenerse de retribuir de cualquier forma, directa o indirectamente, a un Agente Aduanal suspendido en el ejercicio de sus funciones o 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

---

<sup>106</sup> Al respecto observamos que el artículo 36 1er. Párrafo de la Ley Aduanera vigente establece que quienes importen o exporten mercancías están obligados a presentar ante la aduana, por conducto de apoderado o agente aduanal, un pedimento aprobado por la Secretaría de Hacienda y Crédito público. En los casos de las mercancías sujetas regulaciones y restricciones no arancelarias cuyo cumplimiento se demuestre a través de medios electrónicos, el pedimento deberá incluir la firma electrónica que demuestre el descargo total o parcial de estas regulaciones o restricciones no arancelarias.

<sup>107</sup> En caso contrario a lo dispuesto por esta fracción los Agentes Aduanales se harán acreedores a las sanciones: infracción establecida en el artículo 186 fracción XI de la Ley Aduanera vigente, que establece lo siguiente: Los agentes aduanales que incurran en el supuesto previsto en la fracción II del artículo 164 de la Ley Aduanera vigente y quienes se ostenten como tales sin la patente respectiva.

relacionado de cualquier otra forma, por realizar trámites relacionados con la importación o exportación de mercancía propiedad de personas distintas del Agente Aduanal suspendido o de la persona moral aludida.<sup>108</sup>

El mismo precepto establece que “no será aplicable lo dispuesto en el párrafo anterior en los casos de que ambos sean socios de una empresa dedicada a prestar servicios de comercio exterior, con anterioridad a la fecha en la que se estableció la obligación a que se refiere dicho párrafo.

VI.- Declarar bajo protesta de decir verdad, el nombre y domicilio fiscal del destinatario o del remitente de las mercancías, la clave del Registro Federal de Contribuyentes de aquellos 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.

VII.-Formar un archivo con la copia de cada uno de los pedimentos tramitados a grabar dichos pedimentos en los medios magnéticos que autorice la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y con los siguientes documentos:

---

<sup>108</sup> La inobservancia de esta fracción traerá como consecuencia la cancelación de la patente por las causas establecidas en el artículo 165 fracción IV de la Ley Aduanera vigente; que más adelante estudiaremos.

a) Copia de la factura comercial.<sup>109</sup>

b) El conocimiento de embarque o guía aérea revalidados en su caso.

c) Los documentos que comprueben el cumplimiento de las obligaciones en materia de regulaciones y restricciones no arancelarias.

d) La comprobación de origen y de la procedencia de las mercancías cuando corresponda.

e) La manifestación de valor a que se refiere el artículo 59 fracción III de la Ley Aduanera Vigente.<sup>110</sup>

---

<sup>109</sup> Esta factura comercial va a constituir lo que se llama comprobante fiscal el cuál esta regulado en el artículo 29 del Código Fiscal de la Federación vigente y reuniendo los requisitos del artículo 29 A del mismo, esto es que sean impresos por establecimientos autorizados por la Secretaría de Hacienda y Crédito público y deben contener los siguientes datos, nombre, denominación o razón social, domicilio fiscal, clave del Registro Federal de Contribuyentes de quien los expida, deben contener un número de folio, lugar y fecha de expedición, Clave del Registro Federal de Contribuyentes de la persona a favor de quien se expida, cantidad y clase de mercancías o descripción del servicio que amparen, valor unitario (consignado en número) e importe total (consignado en número y letra), monto de los impuestos que deben trasladarse (si es el caso), número y fecha del documento aduanero, así como la Aduana por la cuál se realizó la importación (tratándose de ventas de primera mano de mercancías de importación) y fecha de impresión y datos de identificación del impresor autorizado.

<sup>110</sup> Artículo 59 fracción III de la Ley Aduanera vigente: Este establece las obligaciones de los importadores. Quienes importen mercancías deben cumplir, sin perjuicio de las demás obligaciones previstas por la Ley Aduanera vigente, con las siguientes: Fracción III: Entregar al agente o apoderado aduanal que promueva el despacho de las mercancías, una manifestación por escrito y bajo protesta de decir verdad con los elementos que en los términos de la Ley Aduanera vigente permitan determinar el valor en aduana de las mercancías. El

f) El documento en que conste la garantía a que se refiere el inciso e), fracción I del artículo 36 de la Ley Aduanera Vigente, cuando se trate de mercancías con precio estimado establecido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.<sup>111</sup>

g) Copia del documento presentado por el importador a la Administración General de Aduanas que compruebe el encargo que se le hubiera conferido para realizar el despacho aduanero de las mercancías. En los casos a los que se refiere el último párrafo, de la fracción III del artículo 59 de la Ley Aduanera vigente, queda obligado a conservar únicamente los registros electrónicos que acrediten al cargo conferido.

Los documentos antes señalados deberán conservarse durante cinco años en la oficina principal de la agencia a disposición de las autoridades aduaneras. Dichos documentos podrán conservarse microfilmados o grabados en cualquier otro medio magnético que autorice la secretaría de Hacienda y Crédito Público.<sup>112</sup>

---

importador deberá conservar copia de dicha manifestación y obtener la información, documentación y otros medios de prueba necesarios para comprobar que el valor declarado ha sido determinado de conformidad con las disposiciones aplicables de la Ley Aduanera vigente y proporcionarlos a las autoridades aduaneras, cuando éstas lo requieran.

<sup>111</sup> Artículo 36 de la Ley aduanera vigente reglamentaria la :Documentación que se anexa a un pedimento.

Fracción I. En importación: e) El documento en el que conste la garantía otorgada mediante depósito efectuado en la cuenta aduanera de garantía... cuando el valor declarado que establezca dicha dependencia, sea inferior al precio estimado

<sup>112</sup> Para efectos de caducidad establecida en el artículo 67 fracción II del Código Fiscal de la Federación vigente referente a la extinción de las facultades del Fisco Federal en un plazo de 5 años para determinar

Al respecto observamos la siguiente tesis jurisprudencial:

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación.

Parte: XV-II Febrero Tesis: II.2º P.A. 102 A Página: 465.

Rubro. PRESCRIPCIÓN DEL CRÉDITO FISCAL. TERMINO.

Texto: Los artículos 25 y 58 de la Ley Aduanera señalan que los impuestos al comercio exterior, deben pagarse al presentar el pedimento de importación, ello sólo se refiere al cumplimiento de la obligación del contribuyente, por lo tanto, si una vez cumplida ésta, la autoridad fiscal señaló la existencia de diferencias en el pago del impuesto, por lo que fincó a cargo del particular un crédito en cantidad líquida, es a partir de que el particular tenga conocimiento de la existencia de su crédito a su cargo que podrá éste encontrarse en la posibilidad de pagarlo dentro del término de cuarenta y cinco días que fija el artículo 65 del código tributario y de no hacerlo así, la autoridad fiscal se encuentra en actitud de exigir legalmente su pago y es, por lo tanto, a partir de entonces que inicia el término de prescripción como lo señala el artículo 146 del Código Fiscal de la Federación, que este debe computarse a partir de la fecha en que el pago pudo ser legalmente exigido.

## SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y ADMINISTRATIVA DEL SEGUNDO CIRCUITO.

Precedentes: Amparo directo novecientos cincuenta y cinco-noventa y cuatro. Tornillos Spasser, S.A. de C.V. 18 de enero de 1995. Unanimidad de

---

contribuciones omitidas y sus accesorios; y de la prescripción de los créditos fiscales establecida en el artículo 146 del mismo ordenamiento, que también establece un plazo de 5 años.

votos. Ponente: José Angel Mandujano Gordillo. Secretaria: Mónica Saloma Palacios.<sup>113</sup>

VIII.- Presentar la garantía por cuenta de los importadores de la posible diferencia de contribuciones y sus accesorios, en los términos previstos en la Ley Aduanera vigente, a que pudiera dar lugar, por declarar en el pedimento un valor inferior al precio estimado que establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para mercancías que sean objeto de subvaluación.

IX.- Aceptar las visitas que ordenen las autoridades aduaneras, para comprobar que cumplen sus obligaciones o para investigaciones determinadas.<sup>114</sup>

X.- Solicitar la autorización de las autoridades aduaneras para poder suspender sus actividades, en los casos previstos en la Ley Aduanera vigente.

XI.- 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 promueva.

XII.- Presentar aviso al Servicio de Administración Tributaria, dentro de los quince días siguientes a aquél en que constituya una sociedad de las previstas en la fracción II del artículo 163 de la Ley Aduanera vigente.<sup>115</sup>

---

<sup>113</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación. <http://www.scjn.gob.mx>

<sup>114</sup> Esto se refiere a las visitas domiciliarias en materia de comercio exterior, que se encuentran establecidas en el artículo 155 de la Ley Aduanera vigente.

<sup>115</sup> Esta fracción establece el derecho de los Agentes Aduanales para constituir sociedades integradas por mexicanos para facilitar la prestación de sus servicios.

#### 4.1.3.2 Derechos del Agente Aduanal.

Los derechos del Agente Aduanal tiene su marco legal en el artículo 163 de la Ley Aduanera Vigente, que dispone lo siguiente:

Son derechos del Agente Aduanal:

I.- Ejercer la patente.

II.- 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.<sup>116</sup>

III.-Solicitar el cambio de adscripción a aduana distinta, siempre que tenga dos años de ejercicio ininterrumpido y concluya el trámite de los despachos iniciados.

IV.- Designar hasta tres mandatarios cuando realice un máximo de trescientas operaciones al mes; si excede de este número podrá designar hasta cinco mandatarios.<sup>117</sup>

---

<sup>116</sup> Al respecto, encontramos que el derecho de los Agentes Aduanales para constituir sociedades ya se había establecido desde la Ley Aduanera de 1951 en su artículo 693 que establecía que los Agentes Aduanales podían formar para la explotación de sus patentes, sociedades de cualquier naturaleza..., publicada en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1951.

<sup>117</sup> La designación de los mandatarios se debe hacer conforme a lo establecido en el artículo 188 del Reglamento de la Ley Aduanera vigente: El Agente Aduanal podrá nombrar empleados para que lo representen en los trámites de despacho de mercancías. Este nombramiento deberá hacerse del conocimiento

V.- Cobrar los honorarios que pacte con su cliente por los servicios prestados.

VI.- Suspender voluntariamente sus actividades, previa autorización de las Autoridades Aduaneras.

VII.- Designar, por únicamente a una persona física ante el Servicio de Administración Tributaria, como su Agente Aduanal sustituto, 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 en los términos del artículo 161 de la Ley Aduanera vigente.

El Agente Aduanal adscrito en los términos del párrafo anterior, no podrá, a su vez, designar a otra persona física que lo sustituya en caso de su fallecimiento, incapacidad permanente o retiro voluntario. En este caso, el Servicio de Administración Tributaria tendrá la facultad de designarlo, a solicitud expresa.

La designación y revocación de Agente Aduanal adscrito, deberá presentarse por escrito y ser ratificadas personalmente por el Agente Aduanal ante el Servicio de Administración Tributaria.

Para que proceda la designación como Agente Aduanal sustituto, la persona deberá de cumplir con los requisitos que exige el artículo 159 de la Ley Aduanera vigente.

---

de la Autoridad Aduanera ante la que opere; la revocación de los nombramientos deberá cumplir las mismas formalidades.

Respecto al artículo 161 de la Ley Aduanera vigente, este establece los requisitos para actuar en una aduana adicional a la de adscripción, como un derecho de la persona que haya obtenido la patente de Agente Aduanal.

La patente de Agente Aduanal le da derecho a la persona física que haya pedido la autorización a que hace referencia el artículo 159 de la Ley Aduanera vigente, a actuar ante la aduana de adscripción para la que se expidió la patente.

El Agente Aduanal podrá solicitar autorización del Servicio de Administración Tributaria para actuar en una aduana adicional a la de adscripción por la que se le otorgó la patente. Las autoridades aduaneras deberán otorgar la autorización en un plazo no mayor a dos meses, siempre que previamente se verifique que el Agente Aduanal se encuentra al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales. En ningún caso se podrá autorizar a un Agente Aduanal a efectuar despachos en más de tres aduanas distintas a las de su adscripción.

Cuando el Agente Aduanal expresamente renuncie a una aduana que le hubiera sido autorizada conforme al párrafo anterior de este artículo, podrá presentar solicitud para que se autorice actuar en otra aduana.

En los casos de supresión de alguna aduana, los Agentes Aduanales a ellos adcritos o autorizados, podrán solicitar su sustitución al Servicio de Administración Tributaria. El Agente Aduanal podrá actuar en aduanas distintas a la de su adscripción o a las que le hubieran sido autorizadas, en los siguientes casos:

Para promover el despacho para el régimen de tránsito interno de mercancías que vayan a ser o hayan sido destinadas a otro Régimen Aduanero en la aduana de su adscripción o en las demás que tenga autorizadas.

Cuando la patente se le hubiera expedido en los términos del último párrafo del artículo 159 de la Ley Aduanera vigente.

Cabe señalar, que un Agente Aduanal podrá operar en una aduana adicional, de la de adscripción que le fue otorgada, al habersele expedido la patente de Agente Aduanal, es decir, va a poder realizar operaciones de comercio exterior en dos aduanas, siempre y cuando cumpla con las disposiciones fiscales concernientes a su función.

Por otra parte, Un Agente Aduanal no podrá actuar en tres aduanas distintas a la de su adscripción, cuando sea el caso de que renuncie expresamente a la aduana de adscripción que le fue autorizada, deberá tramitar solicitud para que le sea autorizada otra aduana para operar.

#### **4.1.4 Inhabilitación del Agente Aduanal.**

La inhabilitación del Agente Aduanal para operar, la suspensión en el ejercicio de sus funciones y la cancelación de la patente, son sanciones previstas en la Ley Aduanera relacionadas con el indebido ejercicio de la patente de Agente Aduanal. Por las consecuencias que éstas representan en cuanto a su temporalidad y por el grado de su afectación, las podemos clasificar de las más leves a las más graves en la siguiente forma:

- a) La inhabilitación como sanción leve;
- b) La suspensión como una sanción grave; y
- c) La cancelación como una sanción irreparable.

En cuanto a la inhabilitación del Agente Aduanal, podemos decir que es la acción y efecto de un procedimiento iniciado por la aduanas que tiene como resultado la pena o castigo que lo priva de alguno de sus derechos de Agente

Aduanal o lo incapacita temporalmente para operar su patente. Es importante señalar que la aplicación de la inhabilitación para operar el Agente Aduanal puede ser de hasta de un mes, o hasta en tanto no se cumpla con el requisito correspondiente exigido.

Cabe mencionar que en la práctica, las reglas del procedimiento para la inhabilitación a cargo de las aduanas se encuentran previstas en el artículo 144-A de la Ley Aduanera, en virtud de que la misma no prevé un procedimiento especial para estos supuestos.

Normalmente en los casos en que se presenta una inhabilitación, el afectado no podrá iniciar nuevas operaciones, sino solamente concluir las que tuviera ya iniciadas a la fecha en que le sea notificado el acuerdo respectivo.

#### **4.1.4.1 Suspensión de la Patente del Agente Aduanal.**

Las causales de suspensión de la Patente de Agente Aduanal tienen su marco legal en el artículo 164 de la Ley Aduanera vigente:

El Agente Aduanal será suspendido en el ejercicio de sus funciones hasta por noventa días, o por el plazo que resulte en los términos de las fracciones I, IV, V y VIII de este artículo, por las siguientes causas:

I.- 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 otro delito que amerite pena corporal. La suspensión durará el tiempo que el Agente Aduanal esté sujeto al procedimiento penal por la comisión de delitos fiscales o privado de su libertad.

II.- Dejar de cumplir con el encargo que se le hubiere conferido (podemos hacer referencia a la obligación del Agente Aduanal establecida en el artículo 162 fracción IV de la Ley Aduanera vigente antes citada), así como transferir o endosar documentos a su consignación, sin autorización escrita de su mandante (el incumplimiento de esta disposición da lugar a la infracción establecida en el artículo 186 fracción XI y multa establecida en el artículo 187 fracción I de la Ley Aduanera vigente), salvo en el caso de corresponsalías entre Agentes Aduanales.

III.- Intervenir en algún despacho aduanero sin autorización de quien legítimamente pueda otorgarlo.

IV.- Estar sujeto a un procedimiento de cancelación. La suspensión durará hasta que se dicte resolución, excepto en los casos a que se refiere las fracciones III y IV del artículo 165 de la Ley Aduanera vigente.<sup>118</sup> (referente a las causales de cancelación de la Patente de Agente Aduanal)

V.- Asumir los cargos a que se refiere el artículo 159, fracción IV, (referente a los cargos de servidor público y militar en servicio) salvo que haya obtenido con anterioridad la autorización de suspensión de actividades.<sup>119</sup> En este caso, la suspensión será por el tiempo que subsista la causa que la motivó.

---

<sup>118</sup> La reforma efectuada a la fracción IV entró en vigor el 1º de enero de 2004; conforme a lo establecido en la fracción V del artículo Primero Transitorio, publicada el 1º de enero de 2002 en el Diario Oficial de la Federación.

<sup>119</sup> Dicha autorización se encuentra establecida en el artículo 160 fracción V segundo párrafo de la Ley Aduanera vigente, el cual establece: Las autoridades aduaneras podrán autorizar la suspensión voluntaria de actividades de un Agente Aduanal, previa solicitud que éste presente por escrito y en la que señale las causas que justifiquen la suspensión. Dicha suspensión se podrá autorizar por un plazo de tres meses prorrogables cuando exista causa justificada para ello a juicio de la Autoridad Aduanera. El Agente Aduanal podrá

anterioridad la autorización de suspensión de actividades.<sup>119</sup> En este caso, la suspensión será por el tiempo que subsista la causa que la motivó.

VI.- Declarar con inexactitud en el pedimento, siempre que resulte lesionado el interés fiscal y no sean aplicables las causales de cancelación establecidas en la fracción II del artículo 165 de la Ley Aduanera vigente. 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) de la citada fracción II del artículo 165.<sup>120</sup>

No procederá la suspensión a que se refiere esta fracción, 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 conferidas en las Leyes de los Impuestos Generales de Importación o Exportación, siempre que la descripción, naturaleza y demás características

---

<sup>119</sup> Dicha autorización se encuentra establecida en el artículo 160 fracción V segundo párrafo de la Ley Aduanera vigente, el cual establece: Las autoridades aduaneras podrán autorizar la suspensión voluntaria de actividades de un Agente Aduanal, previa solicitud que éste presente por escrito y en la que señale las causas que justifiquen la suspensión. Dicha suspensión se podrá autorizar por un plazo de tres meses prorrogables cuando exista causa justificada para ello a juicio de la Autoridad Aduanera. El Agente Aduanal podrá reanudar sus actividades en cualquier momento, para lo cual deberá presentar el aviso correspondiente por escrito.

<sup>120</sup> Artículo 165 de la Ley Aduanera vigente: Será cancelada la patente de Agente Aduanal. Independientemente de las sanciones que procedan por las infracciones cometidas por las siguientes causas fracción II inciso a) de la Ley Aduanera vigente: La omisión en el pago de impuestos al comercio exterior, derechos y cuotas compensatorias, en su caso, exceda de \$100,000.00 (cantidad actualizada a mayo de 2005) y dicha omisión represente más del 10% del total de los que debieron pagarse.

vigente<sup>122</sup> de haberse destinado la mercancía de que se trate al régimen de importación definitiva.

VIII.- 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. En este caso la suspensión será por el tiempo que subsista la causa que la motivó.

En caso de suspensión, el afectado no podrá iniciar nuevas operaciones, sino solamente concluir las que tuviera ya iniciadas a la fecha en que le sea notificado el acuerdo respectivo.

#### **4.1.4.2 Cancelación de la Patente del Agente Aduanal.**

Estas causas se encuentran reguladas en el artículo 165 de la Ley aduanera vigente.

Será cancelada la Patente de Agente Aduanal<sup>123</sup>, independientemente de las sanciones que procedan por las infracciones cometidas, por las siguientes causas:

I.- Contravenir lo dispuesto en el artículo 163, fracción II. (referente a la constitución de sociedades integradas por mexicanos para la prestación del servicio del Agente Aduanal).

---

<sup>122</sup> Este artículo se refiere al régimen Aduanero de Tránsito Internacional de mercancías, bajo el requisito de la siguiente fracción II: Determinar provisionalmente las contribuciones, aplicando la tasa máxima señalada en la tarifa de la Ley del impuesto General de Importación y la que corresponda tratándose de las demás contribuciones que se causen, así como las cuotas compensatorias.

<sup>123</sup> Es de mencionar, que es facultad de la secretaría de Hacienda y Crédito Público, de acuerdo con el artículo 144 fracción XXI de la Ley Aduanera vigente: Otorgar, suspender y cancelar las patentes de los Agentes Aduanales, así como otorgar, suspender, cancelar y revocar las autorizaciones de los apoderados aduanales.

II.- Declarar con inexactitud algún dato en el pedimento, o en la factura tratándose de operaciones con pedimento consolidado, siempre que se de alguno de los siguientes supuestos:

a) La omisión en el pago de impuestos al comercio exterior, derechos y cuotas compensatorias.

b) Efectuar los trámites del despacho sin el permiso<sup>124</sup> 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.

c) Se trate de mercancías de importación o exportación prohibida.

No procederá la cancelación a que se refiere esta fracción, 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.

---

<sup>124</sup> En este caso el Agente Aduanal se hace acreedor a la infracción establecida en el artículo 176 fracción II de la Ley Aduanera vigente, al hacer el despacho de las mercancías sin el permiso de las autoridades aduaneras.

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.

III.- Señalar en el pedimento el nombre, domicilio fiscal o la clave del Registro Federal de Contribuyentes de alguna persona que no hubiere solicitado la operación al Agente Aduanal<sup>125</sup> o cuando estos resulten falsos e inexistentes.

IV.- Retribuir de cualquier forma, directa o indirectamente a un Agente Aduanal suspendido en el ejercicio de sus funciones o 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.<sup>126</sup>

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

---

<sup>125</sup> En este supuesto se puede dar la agravante establecida en el artículo 198 fracción I de la Ley Aduanera vigente, esto es utilizar un Registro Federal de Contribuyentes de un importador que no hubiera encargado el despacho de las mercancías.

<sup>126</sup> Esta prohibición se encuentra dentro de las obligaciones de los agentes aduanales establecida en el artículo 162 fracción V, de la ley aduanera vigente, situación analizada con anterioridad.

VII.- Tratándose de los Regímenes Aduaneros temporales, de depósito fiscal y de tránsito de mercancías, declarar con inexactitud alguno de los datos a que se refiere el primer párrafo de la fracción II de este artículo siempre que con los datos aportados, excluida la liquidación provisional a que se refieren los artículos 127, fracción II y i31, fracción II de la Ley aduanera vigente, de haberse destinado la mercancía de que se trate al Régimen de importación definitiva, se dé alguno de los siguientes supuestos:

a) La omisión exceda de \$100,000.00 y del 10 % de los impuestos al comercio exterior, derechos y en su caso, cuotas compensatorias causadas. (cantidad actualizada a mayo de 2005).

b) Efectuar los trámites del despacho 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.

c) Se trate de mercancías de importación o exportación de mercancías prohibidas.

VIII.- 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.

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.

#### **4.1.4.3 Procedimiento para Suspender al Agente Aduanal o para Cancelar su Patente.**

Este procedimiento se encuentra contemplado en el artículo 167 de la Ley Aduanera vigente.

En el precepto citado plantea que en los casos de las fracciones I, V, y VIII del artículo 164 (referentes a las causales de suspensión de las funciones del Agente Aduanal) de la ley Aduanera vigente, las Autoridades Aduaneras,<sup>128</sup> una vez comprobados los hechos establecidos en dichas fracciones, ordenarán la suspensión provisional por el tiempo que subsista la causa que la motivó. Decretada la medida provisional antes mencionada, el 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.

Tratándose de la causal de suspensión prevista en la fracción I del artículo 164 de la Ley Aduanera vigente, 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 de las señaladas en el párrafo anterior o de las relativas a la cancelación de la patente, una vez

---

<sup>128</sup> Compete a la Administración General Jurídica: Iniciar, tramitar y resolver los procedimientos de cancelación de patentes de Agente Aduanal, de autorizaciones de apoderado aduanal y de dictaminador aduanero, así como suspenderlos o declarar la extinción del derecho de ejercer la patente de Agente Aduanal, cuando proceda.

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 del plazo de treinta días siguientes al de su ofrecimiento, dicho plazo podrá ampliarse según la naturaleza del asunto.

Las Autoridades Aduaneras deberán dictar la 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 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<sup>129</sup> en cualquier tiempo posterior a dicho plazo, o bien, esperar a que la resolución se dicte.

---

<sup>129</sup> Estos medios de defensa se encuentran establecidos en el artículo 203 de la Ley Aduanera vigente: En contra de todas las resoluciones definitivas que dicten las Autoridades Aduaneras procederá el Recurso de Revocación establecido en el Código Fiscal de la Federación (artículos 116 a 128). La interposición del Recurso de Revocación será optativa para el interesado antes de acudir al Tribunal Fiscal de la Federación.

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 sujetándose a lo previsto en el tercer párrafo del presente artículo.

Tanto en el acto de inicio como en la resolución que ponga fin a ambos procedimientos, se notificarán<sup>130</sup> al interesado por conducto de la Aduana de adscripción, la que procederá a darle cumplimiento.

#### **4.1.4.4 Extinción de la Patente del Agente Aduanal.**

La extinción de la Patente del Agente Aduanal tiene su marco legal en el artículo 166 de la Ley Aduanera vigente por lo que:

El derecho de ejercer la patente de Agente Aduanal se extinguirá, cuando deje de satisfacer alguno de los requisitos señalados en el artículo 159 de la Ley Aduanera vigente, por más de noventa días hábiles, sin causa justificada.

También la patente del Agente Aduanal se extinguirá en caso de fallecimiento del propio Agente Aduanal, por lo que el mandatario a que se refiere el artículo 163, fracción IV, de la Ley Aduanera vigente tendrá que dar aviso a la

---

Revocación establecido en el Código Fiscal de la Federación (artículos 116 a 128). La interposición del Recurso de Revocación será optativa para el interesado antes de acudir al tribunal Fiscal de la Federación.

<sup>130</sup> Conforme lo establece el artículo 137 del Código fiscal de la Federación vigente, la notificación a que se refiere el presente párrafo es de tipo personal.

Autoridad Aduanera<sup>131</sup> dentro de los cinco días siguientes al del fallecimiento y acompañar copia del acta de defunción, para poder efectuar los trámites necesarios para concluir las operaciones amparadas con los pedimentos que hubieran sido validados y pagados antes de la fecha del fallecimiento, en un plazo no mayor a dos meses.

#### **4.2 La inconstitucionalidad del Artículo 162, Fracción V, de la Ley Aduanera, en Perjuicio de la Esfera Laboral del Agente Aduanal y sus Efectos en el Comercio Exterior.**

Analizabamos con anterioridad en el presente capítulo de este trabajo de investigación, que el Agente Aduanal puede ser suspendido en el derecho de ejercer su patente como profesionista en el despacho de las mercancías de comercio exterior, ya sea en importación o exportación, situación que es razonable en el sentido de que éste profesional del mundo de las aduanas es susceptible a cometer errores durante el desempeño de sus funciones.

En este sentido, la citada Ley Aduanera en su numeral 164 y las fracciones correspondientes a dicha disposición, establecen las causas en las cuales puede actualizarse el supuesto jurídico para que proceda la suspensión en el ejercicio de la patente del Agente Aduanal.

En este orden de ideas, consideramos que la Ley tiene que ser enérgica, ya que si bien es cierto, el Estado ha confiado a la figura de Agente Aduanal una

---

<sup>131</sup> REGLA 2.13.7 de la Resolución de Comercio Exterior 2005: Agente Aduanal- Autoridad ante la que se presenta el aviso de su fallecimiento.

Para los efectos del artículo 166, segundo párrafo de la Ley Aduanera vigente, el mandatario presentará el aviso del fallecimiento del Agente Aduanal ante la Administración General de Aduanas, acompañado de la copia certificada del acta de defunción.

función sumamente importantísima, ya que recaé sobre él una amplia responsabilidad fiscal y de comercio exterior que para el propio Estado es un área determinante para el equilibrio económico en nuestro país.

Por lo anterior, es fácil entender que el Agente Aduanal puede ser suspendido por la Autoridad Aduanera, esto en cualquier momento que actúe en contra de las disposiciones jurídicas y procedimentales contempladas en la legislación aduanera.

Dentro de la regulación de la figura jurídica del Agente Aduanal, hemos visto que existen derechos para el Agente Aduanal para el desempeño de su actividad, pero también existen obligaciones como en todo ente que se presenta en una relación jurídica, es decir, habrá derechos siempre acompañados de obligaciones y que al presentarse un respeto en estos puntos siempre existirá armonía en el individuo jurídicamente hablando. Pero también es sumamente importante que los derechos y obligaciones impuestas a los individuos sean apegados a lo que establece nuestra carta magna, para que así podamos estar frente a un Estado de completo Derecho.

En las obligaciones que la legislación aduanera impone al Agente Aduanal, existe una en particular que es el punto medular del presente trabajo de investigación que es la que atiende a la fracción V del artículo 162 de la Ley Aduanera vigente que ya hemos analizado anteriormente y que a la letra establece lo siguiente:

Es obligación del Agente Aduanal: Abstenerse de retribuir de cualquier forma, directa o indirectamente a un Agente Aduanal suspendido en el ejercicio de sus funciones o 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

Esta obligación fue prevista por primera ocasión en la reforma de julio de 1993 y es evidente que el objetivo primordial que se está persiguiendo con esta obligación legal es evitar que el Agente Aduanal suspendido evada, durante el tiempo que este suspendido, los efectos de la misma suspensión, situación que puede ser lógica, si analizamos que ha cometido algún ilícito y la Ley debe sancionarlo.

Cabe señalar que con esta obligación la ley impide que el agente Aduanal suspendido no sólo realice los trámites del despacho aduanero sino que de manera absoluta intervenga en operaciones de comercio exterior, evitando también que se pueda encargar a otros Agentes Aduanales el despacho de las mercancías de sus clientes, privándolo de cualquier actividad que este relacionada con el gremio y por lo tanto, de cualquier ingreso durante la suspensión y esto traerá como consecuencia la ausencia de clientes cuando se levanta la misma.

Con base a lo anteriormente señalado, en cuanto al Agente Aduanal en activo esta situación está trascendiendo a su esfera jurídica laboral, puesto que la Ley le esta prohibiendo que un Agente Aduanal suspendido le retribuya de cualquier forma por la transferencia de clientes que éste último le haga, también se le prohíbe que reciba pagos por concepto de trámites relacionados con la importación o exportación de mercancías de comercio exterior que pertenezcan a los clientes que tengan relación contractual con el Agente Aduanal en suspensión.

Es decir, no se permite que el Agente Aduanal Suspendido siga involucrado en operaciones de comercio exterior valiéndose de la patente de otro Agente Aduanal en Activo, quien suscribirá los pedimentos de los clientes del agente suspendido, después recibirá de éste último los anticipos de las operaciones para posteriormente hacerle pagos por concepto de honorarios.

Del análisis previo, se puede notar que la disposición jurídica señalada rebasa los parámetros contemplados en el artículo 5º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que se le está prohibiendo al Agente Aduanal en activo que reciba a los clientes del Agente Aduanal suspendido a cambio de una remuneración y de esta forma le están impidiendo que se dedique a una actividad lícita como establece dicho precepto.

Por lo anterior, es importante mencionar lo que nos establece dicho precepto contemplado en nuestra carta magna y al respecto dispone lo siguiente:

"A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad solo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial".

El artículo constitucional respalda lo antes mencionado, es decir, no se respeta la completa libertad de trabajo. Esto significa la posibilidad de que todos los individuos se dediquen al oficio o profesión que deseen y cuenten con la autorización respectiva si es profesionista, partiendo del principio, libertad de trabajo siempre y cuando sea lícito, mientras que no se demuestre lo contrario.

En este sentido la Ley Aduanera vigente en su artículo 162, fracción V, toda vez que prohíbe el ejercicio de la patente de Agente Aduanal, siendo un trabajo lícito, ya que el Estado por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público así lo autorizó, además cabe indicar que existe el impedimento sin resolución administrativa que proceda conforme a derecho, en la cual se le obliga a renunciar temporalmente a su profesión.

Por otra parte también se causa un grave daño al mismo Agente Aduanal que recibe y despacha los embarques de los clientes del Agente Aduanal suspendido, ya que el precepto contemplado en la citada Ley Aduanera trasciende en su perjuicio, es decir, los efectos de la suspensión le están causando un daño a él.

Cabe señalar, que de acuerdo en lo dispuesto en el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos están prohibidas las penas trascendentales que son aquellas que trascienden del sujeto infractor a otro que no lo fue. En la situación que se menciona, es indiscutible que los importadores y exportadores deben despachar sus mercancías de comercio exterior y los Agentes Aduanales son los idóneos para realizar estas tareas y en este sentido no les es permitido a éstos jurídicamente aceptar realizar su trabajo profesional y servir, porque dichos importadores o exportadores hayan entrado en contacto, por conducto del suspendido y en este orden de ideas se le está privando al Agente que se encuentra en operación de un ingreso y una utilidad legítima y por lo mismo trasciende a su esfera jurídica la sanción impuesta al Agente Aduanal suspendido.

Cabe señalar, lo que nos establece el precepto constitucional antes indicado, lo cual respalda los argumentos analizados en el párrafo que antecede y a la letra nos menciona lo siguiente:

“Quedan prohibidas las penas de mutilación y de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales”.

Como se puede observar, no se está respetando el principio de esta garantía, al imponer penas trascendentales, ya que causa graves daños y

perjuicios al Agente Aduanal que son de imposible reparación, como son la reputación y el prestigio profesional, así como económicos.

Pues la propia Ley Aduanera en su numeral 165 establece las causales para que proceda la cancelación de la patente como se ha analizado con anterioridad, y en el caso en concreto en la fracción IV, de dicha disposición se plantea la hipótesis de cancelación de la siguiente forma:

Será cancelada la patente de Agente Aduanal, independientemente de las sanciones que procedan por las infracciones cometidas por las siguientes causas:

“Retribuir de cualquier forma, directa o indirectamente a un Agente Aduanal suspendido en el ejercicio de sus funciones o 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”.

Se puede observar que dicha disposición se encuentra enfocada a la ya previamente establecida en el artículo 162, fracción V, de la multicitada Ley Aduanera en donde se establece la obligación en comento. Es decir, si leemos con detenimiento encontraremos que ambas disposiciones nos mencionan y enfatizan lo mismo.

Lo anterior quiere decir, que un Agente Aduanal en operación tiene la obligación de no entablar relación laboral con un Agente Aduanal en suspensión, ya sea que el Agente Aduanal en Activo realice pagos o que los reciba del

suspendido por qué se encuentre realizando el despacho de las mercancías de comercio exterior de los importadores y exportadores que tengan una relación contractual con el Agente Aduanal suspendido en el momento que se encuentre activa dicha suspensión.

De no apegarse a la obligación indicada en tal ordenamiento traería como consecuencia la cancelación de la Patente del Agente Aduanal como lo indica la fracción IV, del artículo 165 de la ley de la materia y así se esta privando de un derecho otorgado legalmente por la propia autoridad fiscal y obtenido a través del cumplimiento de un sin número de requisitos sin la base legal contitucional que de solidez a los argumentos de la Autoridad Aduanera.

En este sentido, tal inconstitucionalidad presentada traerá consecuencias si bien es cierto, a los Agentes Aduanales en activo, pero además serán afectadas terceras personas como lo son los importadores y exportadores; así como los empleados de la misma agencia aduanal; los primeros deberán erogar más capital para la importación o exportación de sus mercancías en cualquier fase que se encuentren; y los segundos dejarán de percibir sueldos o perderán su empleo ocasionando daños a los dependientes de estos en amplio sentido.

Los efectos de toda está situación, repercutirán en gran medida al desarrollo del comercio exterior que es realizado en nuestro país, debido a que los Agentes Aduanales junto con los Apoderados Aduanales son quienes han recibido por parte del estado la facultad de ser los representantes legales por excelencia en el despacho de las mercancías de comercio exterior en las importaciones y exportaciones por lo que al existir tal desequilibrio en su actividad se verá reflejado en las operaciones que realiza nuestro país con otros países y no puede concebirse la idea de que un ordenamiento jurídico sea capaz de obstaculizar una actividad que ha creado una importantísima fuente de ingresos para la nación, lo

despacho de las mercancías de comercio exterior en las importaciones y exportaciones por lo que al existir tal desequilibrio en su actividad se verá reflejado en las operaciones que realiza nuestro país con otros países y no puede concebirse la idea de que un ordenamiento jurídico sea capaz de obstaculizar una actividad que ha creado una importantísima fuente de ingresos para la nación, lo que permite que hoy por hoy nuestro país presente una economía sólida y competitiva a nivel mundial.

Las críticas que se han hecho a estos artículos parten de la premisa fundamental de que hoy la mejor manera de conseguir la justicia social a la que aspiran los ordenamientos jurídicos de América latina es luchar por la legalidad, de que la legalidad y sobre todo la constitucionalidad "es por hoy la más radical de las revoluciones posibles, además de la primera de las primeras revoluciones deseables" (Pablo Flores Di Arcais), pero mejor si es una legalidad coherente, bien estructurada y democrática, como es deseable que pronto lo sea en lo relativo a la acción de inconstitucionalidad.<sup>132</sup>

#### **4.3 Nuestro Punto de Vista.**

Hemos analizado que en la operación aduanera intervienen un gran número de personas físicas y morales (empresas y entidades públicas), al respecto podemos decir que dichas personas son conocidas como los usuarios de las aduanas, pero en la presente investigación se ha centrado nuestra atención en los Agentes Aduanales.

Lo anterior, es en virtud de que pienso que el Agente Aduanal es una de las figuras jurídicas más importantes con que cuenta el Sistema Aduanero Mexicano,

---

<sup>132</sup> INDICADOR JURÍDICO, Derecho Fiscal, México, V. I, No.3, mayo 1997. lic. Miguel Carbonell Sánchez, "Breves Reflexiones sobre la acción de inconstitucionalidad", pág. 130.

Dado que suman poco menos de 1,000 el número de Agentes Aduanales en activo, es decir, que hoy en día desempeñan esa función, considero que son muy pocas las manos que se encuentran atendiendo un sector económico tan importante.

Es por ello que la regulación de su actividad debe ser clara y sin obstáculos que le impidan a éste profesional del mundo de las aduanas efectuar sus tareas de comercio exterior con la mayor seguridad jurídica posible.

En el punto anterior del presente trabajo de investigación se ha realizado un análisis que estriba en disposiciones que se plantean en la Ley Aduanera vigente, como lo son el Artículo 162, fracción V, que es el punto torácico de mi análisis, así como el artículo 165, fracción IV, que guarda una especial relación con el primero.

Dicho análisis se ha centrado en el sentido de que los preceptos anteriormente indicados contravienen a disposiciones jurídicas que nuestra Carta Magna establece, como lo son los artículos 5º y 22 Constitucionales; situación que es incómoda para el conocedor de la Ciencia del Derecho, más aún cuando tal situación afecta a la esfera jurídica de un profesional que tiene un peso importantísimo en la economía de nuestro Estado, a través de su intervención en las relaciones comerciales que son entabladas con otros países del mundo.

En este caso se trata de la esfera laboral del Agente Aduanal. Es por ello que a través del desarrollo y análisis de este trabajo se hace notorio el criterio sostenido respecto a tal inconstitucionalidad que trae consecuencias graves para el propio Agente Aduanal y por ende al Comercio exterior que lleva a cabo nuestro país, ya que como se ha indicado antes, el Agente Aduanal es pieza clave al ser facultado por la Ley para ser el representante de los importadores y exportadores en el despacho aduanero de las mercancías de comercio exterior, por lo que al verse afectado él, en consecuencia también se verá afectado el importador y el

exportador, sin dejar de pensar en toda la gente que depende de ellos en una relación subordinada de trabajo. Tal situación trae como resultado un desequilibrio para estos, pero de igual forma para las relaciones comerciales de el país, como sería el caso de disminución en el número de operaciones comerciales y por supuesto disminución en la economía nacional, ya que como se ha establecido antes, el Comercio Exterior de mercancías representa más del 65% del Producto Interno Bruto de México.

En este sentido, propongo como una tarea urgente para el legislador que con base a su criterio y experiencia legislativa, echando mano del Proceso Legislativo previsto y facultado por la misma constitución, consiga sea suprimida la fracción V, del artículo 162, de la Ley Aduanera vigente, ya que considero que dicha disposición rebasa los parámetros que la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé en sus numerales a través de los cuales se está buscando siempre como fin primordial la Seguridad Jurídica del Individuo.

No podemos vislumbrar el futuro, pero si lo podemos construir día a día y como Montesquieu afirmó... "El efecto del comercio es la riqueza, la consecuencia de la riqueza es el lujo y la consecuencia del lujo, es la perfección de las artes"<sup>133</sup>, ¿por qué continuar con los ojos vendados?

---

<sup>133</sup> Montesquieu. Del Espíritu de las Leyes. Trad. Mercedes Blázquez y Pedro Vega. Edit. Altaya., Barcelona-España. 1993.

## **CONCLUSIONES.**

**PRIMERA.**- Con base al análisis realizado respecto a la definición de Aduana por parte de varios autores, podemos afirmar en un criterio particular que la Aduana es el ente estatal encargado de realizar funciones sustantivas de comercio exterior, de recaudación de las contribuciones aplicables reconociendo sus exenciones y franquicias, de la fiscalización y verificación física y documental de las mercancías que entran al territorio nacional o que salen del mismo a través de los diferentes tráficos aduaneros por las diferentes carreteras del país, del cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias, así como de la prevención y aplicación de sanciones por las irregularidades detectadas, llevando a cabo las estadísticas del comercio exterior, utilizando para realizar sus funciones equipo y tecnología de punta.

**SEGUNDA.**- En la Aduana México dentro de su tendencia modernizadora se destacan servicios aduaneros privados como lo son:

- El otorgamiento de patentes de Agentes aduanales y las autorizaciones de Apoderados Aduanales para la tramitación de las operaciones aduaneras.

- La concesión o autorización del manejo, almacenaje y custodia de las mercancías de comercio exterior en almacenes y patios en recintos fiscales o fiscalizados.

- La autorización a los particulares para prestar los servicios de procesamiento electrónico de datos y servicios relacionados, necesarios para llevar a cabo el despacho aduanero (ISOSA).

- Autorización a las confederaciones de Agentes Aduanales (CAAAREM), 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.

- También el Servicio de Administración Tributaria podrá otorgar autorización a los particulares, para prestar los servicios de procesamiento electrónico de datos y servicios relacionados necesarios para llevar a cabo el control de la importación temporal de remolques, semiremolques y porta contenedores (SAAIT).

- Autorización para que se almacenen mercancías de procedencia extranjera o nacional en Almacenes Generales de Depósito, a fin de que estos puedan prestar este servicio en los términos de la Ley General de Organizaciones de Crédito, ya sea para que las mercancías puedan importarse definitivamente, si son de procedencia extranjera; exportarse definitivamente, si son de procedencia nacional; retornarse al extranjero las de esa procedencia o reincorporarse al mercado las de origen nacional, cuando los beneficiarios se desistan del régimen de depósito fiscal, e importarse temporalmente por maquiladoras o por empresas con programas de exportación autorizados por la Secretaría de Economía (Depósito Fiscal).

- Autorización a empresas transportistas para que efectúen el transporte de mercancías de comercio exterior.

- Autorización de establecimientos de depósitos fiscales para la exposición y venta de mercancías extranjeras y nacionales en puertos aéreos internacionales, fronterizos y marítimos de altura (DUTY FREE).

- Autorización a los particulares para que realicen el segundo reconocimiento de las mercancías (dictaminadores aduaneros).

- Autorización para habilitar instalaciones especiales en los recintos fiscales estratégicos y la autorización para su administración.

- Autorización para prestar los servicios de carga, descarga y maniobras de mercancías en los recintos fiscales (alijadores).

- Autorización al Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, (Banjército), para realizar el trámite de importación temporal de vehículos.

- El cobro de las contribuciones de los pedimentos, declaraciones y avisos, así como de las cuotas compensatorias que deben pagarse en materia de comercio exterior, se realiza por los módulos bancarios establecidos en las aduanas o sucursales bancarias habilitadas o autorizadas para el cobro de contribuciones al comercio exterior.

TERCERA.- La Aduana Moderna en su espíritu innovador ha establecido funciones que le permiten ser una institución sólida y confiable, dichas funciones son las de facilitación, de recaudación, de fiscalización, de verificación, de prevención y por último funciones de estadística.

CUARTA.- La Administración General de Aduanas está estructurada como parte integrante del Servicio de Administración Tributaria (SAT) por un titular de la Administración General, 10 Administradores Centrales, 48 Aduanas y aproximadamente 180 puntos de servicios dentro de los cuales se encuentran secciones aduaneras, garitas y aeropuertos internacionales.

QUINTA.- En el gremio aduanal se consideran usuarios de las aduanas a los importadores, exportadores, propietarios, consignatarios, destinatarios, remitentes, poseedores o tenedores, agentes de transporte y transportistas, los pasajeros, así como otros sujetos entre los que destacan los recintos fiscalizados estratégicos,

los almacenes generales de depósito, las instituciones bancarias; por otra parte se encuentran los dictaminadores aduaneros, los apoderados aduanales y los agentes aduanales, estos últimos considerados en el presente trabajo de investigación el punto medular del mismo.

SEXTA.- El Agente Aduanal como un sujeto del acontecer jurídico y como un usuario más de las aduanas en su doble función de representación, por un lado, representa al contribuyente y por el otro representa al Estado Mexicano, se ha convertido en un profesional especializado en la materia pese la creciente complejidad del comercio internacional, facilitando a los industriales, comerciantes y en general a los importadores y exportadores, la efectiva y profesionalizada tramitación de sus operaciones que se generan por el intercambio de bienes y servicios entre dos o más territorios aduaneros.

SEPTIMA.- El 15 de febrero de 1918 nace jurídicamente el Agente Aduanal, para el 2 de diciembre de 1933 es elevado a rango constitucional, además de exigirle la calidad de ser mexicano por nacimiento, por cuestiones de lealtad. Para el 12 de enero de 1997, ante la Globalización Económica que atraviesan las Naciones y sus Gobiernos, desaparece el último párrafo del artículo 32 constitucional; será también necesaria la calidad de mexicano por nacimiento.... “así como todas las funciones de Agente Aduanal en la República”, sin causas de justificación, manteniéndose esta disposición en el artículo 159 fracción I de la Ley Aduanera vigente.

OCTAVA.- Al obtener diversos criterios de doctrinarios estudiosos de la materia del comercio exterior y la actividad aduanera respecto a una definición de Agente Aduanal podemos establecer un criterio personal en el que afirmamos que el Agente Aduanal es el profesional del derecho aduanero y del comercio exterior, es decir, la persona física e independiente autorizada por la autoridad competente, en este caso la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante una patente,

para ejercer a nombre y por cuenta de otro, el despacho de las mercancías de comercio exterior en sus diferentes regímenes aduaneros señalados por la legislación aduanera.

NOVENA.- En la historia de las leyes y sus reglamentos que han regulado la función del Agente Aduanal se puede resumir esta, en un mandato, especial con representación y que se realiza la mayoría de las veces mediante un contrato verbal o la denominada carta encomienda, esta última de suma importancia, ya que es la base de toda relación contractual entre el Agente Aduanal y los exportadores e importadores en toda operación de comercio exterior.

DECIMA.- Las disposiciones que plantean las bases jurídicas de la figura jurídica del Agente Aduanal, nos establecen requisitos para obtener la patente de Agente Aduanal, los cuales considero que son estrictos y excesivos, situación que es comprensible en el sentido de que el Estado está confiando en las manos de un individuo un sector económico importante para nuestro país como lo es el Comercio Internacional. En este orden de ideas las disposiciones jurídicas que regulan su actividad deben ser apegadas a derecho, ya que cualquier laguna existente en estas ponen en riesgo la estabilidad jurídica y las garantías individuales de dicho profesional que con el objetivo de obtener dicha patente cumplió con cada uno de los requisitos exigidos por la Ley.

Por lo anterior, no es justo que al haber cubierto el Agente Aduanal todos los requisitos y haber obtenido su patente para operar en el despacho aduanero de las mercancías, pueda perder la misma por un error del legislador al plasmar una disposición contraria a derecho que regula la actividad de éste usuario de las aduanas.

DECIMA PRIMERA.- La redacción correspondiente a la obligación prevista en la legislación aduanera en su artículo 162, fracción V, de la Ley aduanera

vigente, ubica al Agente Aduanal en una situación desfavorable y de completo desequilibrio contraviniendo a lo plasmado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que viola las garantías constitucionales que son la protección jurídica que el Estado brinda a través de su ley suprema a las personas que se encuentran en su territorio, para gozar de la certidumbre jurídica contra sus actos de autoridad y si estos afectan el ámbito jurídico particular de un individuo como gobernado; sin observar los requisitos, condiciones, elementos o circunstancias previstas no será válido a la luz del derecho.

DECIMA SEGUNDA.- Cuando se presente el caso de no cumplir con lo previsto en la obligación del artículo 162, fracción V y se actualice el supuesto jurídico de cancelación que contempla la fracción IV, del numeral 165 de la Ley Aduanera vigente y se inicie un procedimiento de cancelación de la patente aduanal, el Agente Aduanal podrá optar por acudir al recurso administrativo, juicio de nulidad y en su caso amparo directo, o bien alegar la inconstitucionalidad de la ley que se le aplica y solicitar el juicio de amparo indirecto, sin importar a que medio de defensa acuda, la jurisprudencia existente no permitirá que él disfrute de la suspensión del acto reclamado, constituyendo un daño irreparable y una notoria violación

DECIMA TERCERA.- En el caso en concreto la Autoridad Aduanera viola garantías individuales del Agente Aduanal, como lo son el artículo 5º al prohibirle el derecho de que se dedique a un trabajo lícito y el artículo 22 en donde se establece que las penas no deben trascender sobre la esfera jurídica de otro individuo que no violó disposición alguna. Es decir, dichos preceptos al ser contemplados en la Suprema Carta de nuestro país, en este caso la Constitución, se ven amenazados por una Ley sustantiva, como lo es la fracción V, del artículo 162 de la citada Ley Aduanera vigente. Lo cual repercute en la esfera jurídica laboral del Agente Aduanal, considerando también a los otros sujetos de derecho que intervienen en la actividad comercial con otros Estados, como es el caso de

los importadores, exportadores y todas las demás personas que tengan una relación de subordinación con estos.

DECIMA CUARTA.- Es evidente que las actuales reformas a la Ley Aduanera, lejos de brindar un beneficio directo al Agente Aduanal, en materia de suspensión y/o cancelación de su patente, se reafirma el criterio de incrementar sanciones, como ha venido ocurriendo desde hace años y ante esta situación el Congreso de la Unión y la Autoridad Aduanera no quieren o no han comprendido el papel que desempeña este personaje en el mundo de las relaciones comerciales internacionales.

DECIMA QUINTA.- Con base a lo anterior, se propone como una tarea urgente para el legislador se considere la situación antes descrita y suprima a través de las facultades que la propia Constitución de nuestro país le confiere a la fracción V, del artículo 162, así como la fracción IV, del artículo 165, ya que guarda una relación singular con la primera disposición, ambas previstas en la Ley Aduanera vigente y de esta forma realizar un análisis bien fundamentado mediante el cual se puedan establecer disposiciones encaminadas a proteger las garantías individuales como lo prevé la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y así poder alcanzar el objetivo principal de todo Estado, es decir, un Estado de completo Derecho.

DECIMA SEXTA.- Para finalizar, el Agente Aduanal ante la aduana mexicana en el intercambio de mercaderías con el exterior, representa un sector muy importante en Productividad Económica, es decir, al agilizar el comercio, proporcionar liquidez, logística, además de fuentes de trabajo, así como una fundamental recaudación de impuestos, por su actividad y pericia en el comercio internacional.

## BIBLIOGRAFÍA.

- 1.- ALMAJANO GARCÉS, Luis y ALMAJANO PABLOS, José Javier, Derecho Aduanero. Ediciones Internacionales Universitarias., EIUNSA. México. 2003.
- 2.- ASTI VERA, Armando, Metodología de la Investigación. KAPELUSZ., Buenos Aires, Argentina. 1968.
- 3.- CARBONELL SÁNCHEZ, Miguel, Indicador Jurídico de Derecho Fiscal. "Breves Reflexiones sobre la Acción de Inconstitucionalidad", vol. I, No. 3, mayo, México. 1997.
- 4.- CARVAJAL CONTRERAS, Máximo, Derecho Aduanero. Porrúa., México. 1988.
- 5.- CAZARES HERNÁNDEZ, Laura, CHRISTEN, María, LEVY JARAMILLO, Enrique, VILLASEÑOR ROA, Leticia y ZAMUDIO RODRÍGUEZ, Luz Elena., Técnicas Actuales de Investigación Documental. Trillas., México. 1980.
- 6.- DELGADO DE CANTÚ, Gloria, Historia de México. Alambra Mexicana., segunda edición, México. 1994. Tomo I.
- 7.- FERNÁNDEZ LALANE, Pedro, Derecho Aduanero. Depalma., Argentina. 1996. Tomo I.
- 8.- FLORES GOMEZ GONZALEZ, Fernando, Introducción al Estudio del Derecho y Derecho Civil. Porrúa., segunda edición, México. 1978.
- 9.- GONZALEZ BLACKALLER, Ciro y GUEVARA RAMÍREZ, Luis, Síntesis de Historia de México. Herrero., decimosegunda edición. México. 1972.

10.- JOSÉ MARÍA CORDERO, Martín, Diccionario de Comercio Exterior. Pirámide., Madrid. 1986.

11.- LERDO DE TEJADA, Miguel, El Comercio Exterior desde la Conquista. Editorial Veracruzana., México. 1985.

12.- MORENO VALDEZ, Hadar., MORENO CASTELLANOS, Jorge A., TREJO VARGAS, Pedro, Comercio Exterior sin Barreras. ISEF., México. 2003.

13.- RHODE PONCE, Andrés, Derecho Aduanero Mexicano. ISEF., México. 2002. Tomo I.

14.- ROJINA VILLEGAS, Rafael, Derecho Civil Mexicano. Porrúa., tomo quinto Obligaciones Vol. I, sexta edición, México. 1997.

15.- ROJINA VILLEGAS, Rafael, Derecho Civil Mexicano. Porrúa., tomo sexto Contratos Vol. II, sexta edición, México. 1997.

16.- SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo. Porrúa., vol. 1, decimoquinta edición, México. 1992.

17.- TARDIFF, Guillermo, Historia General del Comercio Exterior Mexicano. México. 1969. Tomo II.

18.- TARDIFF, Guillermo, Historia General del Comercio Exterior Mexicano. México. 1969. Tomo III.

19.- TREJO VARGAS, Pedro, El Sistema Aduanero de México. Virgilio Vallejo., primera edición, México. 2003.

20.- VARGAS, Getulio, Escuela Interamericana de Administración Pública. Río de Janeiro, Brasil. 1969.

21.- VÁZQUEZ DEL MERCADO, Óscar, Contratos Mercantiles. Porrúa., séptima edición, México. 1997.

22.- WITKER VELAZQUEZ, Jorge, Derecho Tributario Aduanero. Instituto de Investigaciones Jurídicas., U.N.A.M., México. 2000.

23.- XAVIER BASALDUA, Ricardo, Derecho Aduanero. Abeledo- Perrot., Argentina. 1992.

24.- ZAVALA GONZÁLEZ, Alfredo, Consignación Mercantil. Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano. Porrúa., primera edición. México. 1998.

#### **ENCICLOPEDIAS.**

1.- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, Enciclopedia Jurídica Mexicana. Porrúa., México. 2002. Tomo I.,

2.- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNAM, Diccionario Jurídico. México. 1999. Tomo I.

3.- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNAM. Diccionario Jurídico Mexicano tomo P-Z. Porrúa., decimoquinta edición, México. 2001.

## **LEGISLACIÓN.**

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente.
- 2.- Ley Aduanera vigente.
- 3.- Reglamento de la Ley Aduanera vigente.
- 4.- Código de Comercio vigente.
- 5.- Ley de Comercio Exterior vigente.
- 6.- Código Fiscal de la Federación.
- 7.- Reglas Generales de Comercio Exterior de 2005.
- 8.- Ley del Servicio de Administración Tributaria vigente.
- 9.- Reglamento del Servicio de Administración Tributaria.

## **PÁGINAS WEB CONSULTADAS.**

- 1.- Administración General de Aduanas. Aduana México.  
<http://www.aduanas.gob.mx>.
- 2.- Plan Estratégico de la OMA 1999/2000, que la Organización Mundial de Aduanas registra en inglés. <http://www.wcoomd.org.mx>.

## **TESIS JURISPRUDENCIAL.**

Rubro: AGENTES ADUANALES. Instancia: Pleno. Fuente: semanario Judicial de la Federación. Parte: XXI Página: 1586

Suprema corte de Justicia de la Nación IUS 2000, 8ª época, Tercera Sala, Semanario Judicial de la Federación, Tomo: XIV, agosto de 1994, Tesis 3ª. XLIII/94. Pág. 129.

Rubro. PRESCRIPCIÓN DEL CRÉDITO FISCAL. TERMINO. Instancia: tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Parte: XV-II Febrero Tesis: II.2º P.A. 102 A Página: 465.

Segundo Tribunal Colegiado en materias penal y administrativa del segundo circuito.

### **OTRAS FUENTES DE CONSULTA.**

1.- "CAAAREM", Eje del Comercio Exterior Aduanas, México, Distrito Federal. 2003.

2.- "CAAAREM", Consulta Nacional Aduanera y de Comercio, México, Distrito Federal. 2004.

3.- CARVAJAL CONTRERAS, Máximo, Las Aduanas en México. Facultad de Derecho, UNAM., Tesis Profesional, México 1967.

4.-"Centenario de aduanas", Exprésate!, México, s/n. Febrero., 1999. Diario Oficial de la Federación del 20 de marzo de 1997.

5.- GODOY TOSCANO, Xochitl, Actuación del Agente Aduanal en el Orden del Comercio Internacional en México., Tesis de Licenciatura, Universidad Vasco de Quiroga, Morelia, Michoacán. 2001.

6.-"La reingeniería", Exprésate!, México. Administración General de Aduanas, #9, año 2, Dic., 1999.

7.- MATA JIMÉNEZ, Irma, Análisis Jurídico del Agente Aduanal y el Apoderado Aduanal., Tesis de Licenciatura. Facultad de Derecho- UNAM, México. 1998.

8.- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, IUS 2000, octava época, Tercera Sala, Semanario Judicial de la Federación, Tomo: XIV, agosto de 1994, Tesis 3ª. XLIII/94.