



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ARAGÓN**

**ANÁLISIS DEL PROCEDIMIENTO
ADMINISTRATIVO EN MATERIA ADUANERA Y LAS
POSIBLES REFORMAS AL PLAZO ESTABLECIDO
EN EL ARTICULO 153 DE LA LEY ADUANERA,
PARA LA CONCLUSION DEL PAMA**

T E S I S

PARA OBTENER EL TÍTULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A:

JESÚS LÓPEZ MARTÍNEZ

ASESOR:

LIC. JESÚS ARMANDO PEREA RIVERA.



FES Aragón

MÉXICO, ARAGÓN

2007



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

**ANÁLISIS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MATERIA
ADUANERA Y LAS POSIBLES REFORMAS AL PLAZO ESTABLECIDO EN
EL ARTÍCULO 153 DE LA LEY ADUANERA, PARA LA CONCLUSIÓN DEL
PAMA.**

Página

INTRODUCCION

Capitulo Primero

Antecedentes jurídicos del Procedimiento
Administrativo en Materia Aduanera

1.1	Etapa Colonial.....	1
1.2	Etapa Independiente.....	4
1.3	Etapa Revolucionaria.....	29
1.4	Etapa Contemporánea.....	41

Capitulo Segundo

Conceptos y documentos relacionados con la tramitación del
Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera

2.1	Conceptos.....	46
2.1.1	Procedimiento.....	52
2.1.2	Procedimiento Administrativo.....	56
2.1.3	Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera.....	60
2.2	Documentos.....	61
2.2.1	Pedimento y sus documentos anexos.....	62

2.2.2	Nota de Venta.....	82
2.2.3	Factura.....	82
2.2.4	Carta de porte.....	83

Capitulo Tercero

Inicio del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera

3.1	Autoridades facultadas para iniciar y tramitar el Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera.....	88
3.2	Hipótesis Jurídicas de cuya actualización deriva el origen del levantamiento del acta de inicio de Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera. (causales de embargo precautorio).....	95
3.3	Formalidades que deben observarse durante el levantamiento del Acta de Inicio del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera.....	100
3.4	Desahogo del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera.....	104
3.4.1	Recepción y desahogo de pruebas.....	104
3.4.2	Propuesta de notificación a los contribuyentes respecto de la conclusión del periodo probatorio.....	108
3.4.3	Propuesta de reforma al plazo de 4 meses otorgado por el artículo 153 de la Ley Aduanera a las autoridades para concluir un PAMA.....	110
3.5	Infracciones y sanciones.....	116

Conclusiones.....	130
Fuentes bibliográficas consultadas	134
Fuentes legislativas consultadas.....	136

INTRODUCCIÓN

En la actualidad el Derecho Aduanero ha cobrado una gran importancia en la actividad económica de nuestro país, al ser la Ley Aduanera la encargada de regular la entrada al territorio nacional y la salida del mismo de mercancías y de los medios en que se transportan o conducen, del despacho aduanero y los hechos o actos que deriven de éste o de dicha entrada o salida de mercancías, lo cual ha traído como consecuencia que dicha legislación requiera de constantes actualizaciones, como lo es el caso de las últimas reformas efectuadas al artículo 153 de la Ley Aduanera, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 2 de febrero de 2006.

Es por eso que el legislador siempre ha pretendido asegurar un ambiente idóneo que permita la fluidez de las operaciones de comercio exterior a través de la aplicación de la Ley Aduanera, sin embargo en la practica se observa que existe un gran desconocimiento tanto de los trámites aduanales como de las reglamentaciones correspondientes, cuyo incumplimiento trae como consecuencia la comisión de infracciones a la legislación aduanera, lo cual conlleva a la imposición de sanciones de carácter económico mediante la aplicación de multas, o bien hasta la perdida de las mercancías sujetas a importación.

Debido a esa proyección y toda vez que como complejo normativo que es, el derecho aduanero recoge la mayoría de los elementos con los que el Estado modula o norma las actividades relacionadas con la importación de las mercancías, consideramos de gran interés analizar de manera clara y precisa los lineamientos normativos vigentes, así como los diversos criterios que regulan el procedimiento administrativo en materia aduanera.

Para ello, abordaremos primeramente el tema relacionado con los antecedentes jurídicos que regulaban la entrada de mercancías de procedencia

extranjera a territorio nacional desde la época de la colonia hasta la época contemporánea, para lo cual llevaremos a cabo la aplicación del método histórico.

El segundo capítulo lo dedicaremos a la conceptualización del procedimiento administrativo en materia aduanera, no sin antes definir ampliamente el significado del procedimiento; del procedimiento administrativo, y por último del multicitado procedimiento administrativo en materia aduanera.

Así también, determinaremos cuales son los documentos que en materia aduanera, sirven para acreditar la legal importación, estancia o tenencia de las mercancías de procedencia extranjera en territorio nacional.

Considerando la utilidad que reviste el conocimiento del procedimiento administrativo en materia aduanera, procederemos al estudio detallado del referido procedimiento y como es que se crean los vínculos que lo relacionan con los contribuyentes, a través de la aplicación del método deductivo, de tal forma que el lector adquiera un panorama global de la legislación aduanera vigente y se logre con esto un mayor entendimiento de las causas jurídicas que originan el inicio de un procedimiento administrativo en materia aduanera, así como de los requisitos y formalidades necesarias para su tramitación.

De igual forma, una vez explicado el funcionamiento del PAMA, nos permitiremos proponer se lleve a cabo la reforma al plazo de los cuatro meses previsto por el artículo 153 de la Ley Aduanera, toda vez que desde nuestro muy particular punto de vista, una vez integrado un expediente administrativo, las autoridades competentes bien podrían emitir la resolución que ponga fin al mismo, dentro del plazo de 2 meses.

Con esto se espera que el presente trabajo de tesis sea motivo para que se despierte en el lector el interés para investigar, más detalladamente, aquellos

casos en los que por cuestiones de tiempo y espacio no fue posible ahondar, así como para que aquellas personas que no estén involucradas directamente en el comercio exterior cuenten con los elementos suficientes que les facilite el conocimiento de las causas y las consecuencias que pueden derivar del inicio de un Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera.

Capítulo Primero

Antecedentes Jurídicos del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera.

Como sabemos, la función aduanera nace de la actividad del comercio internacional, el cual se ha practicado desde los inicios de la humanidad.

Por ello, para poder comprender los antecedentes jurídicos que dieron origen al procedimiento administrativo en materia aduanera que se pretende estudiar, es necesario conocer el desarrollo histórico-aduanero que se ha dado en nuestro país, el cual encuentra sus orígenes en las disposiciones dictadas por España a raíz del descubrimiento de América, procediendo a subdividir dicho desarrollo histórico-aduanero en cuatro etapas a estudiar, como lo son: la Etapa Colonial, la Etapa Independiente, la Etapa Revolucionaria y la Etapa Contemporánea.

1.1 Etapa Colonial

Con motivo del descubrimiento de la Nueva España, se hizo necesaria la creación de ordenamientos jurídicos que regularan las operaciones de comercio internacional que se daban en esa época con España, motivo por lo que los Reyes Católicos de ésta última nación obtuvieron del Papa Alejandro VI, la Bula denominada "Inter-Caetera", del 3 y 4 de mayo de 1493, en la que se fijaba una línea que pasaba a 100 leguas de las islas de Azores y del Cabo Verde yendo de norte a sur, de tal forma, que lo que quedaba al occidente de esa línea sería considerado español y lo que estuviera al oriente, portugués.

No obstante que la Bula en comento concedía a España todas aquellas islas y tierras encontradas y que se encontraban descubiertas y por descubrir con todos sus dominios, ciudades y fortalezas, lugares, derechos y jurisdicciones con todas sus pertenencias; además de que prohibía a cualquier persona, aún a las imperiales, a realizar operaciones comerciales o especular sin licencia especial de los soberanos españoles en la zona delimitada,

imponiendo como sanción la excomunión, ésta suscitó discusiones acerca de su legalidad motivo por lo que hubo la necesidad de aclararla el 26 de septiembre de 1493, a través de la Bula Dudum Siquidem, ratificada en 1503 por Julio II en “Eximiae Devotionis”.

Cabe señalar que dichos documentos son el sustento legal que marcó la política comercial de España con sus colonias.

Ahora bien, por lo que respecta a la materia aduanera, uno de los primeros documentos de contenido aduanal que regularon las colonias de la Nueva España, lo fue la Cédula Real del mes de mayo de 1497, obra de los reyes católicos denominada Carta de Burgos, en la que se declaraba libre de pago del impuesto de almojarifazgo a las personas y frailes que vinieran a poblar las tierras recientemente descubiertas, así como de los objetos de su pertenencia que trajeran consigo.¹ Cabe mencionar que dicha desgravación aduanera era motivada para incentivar la colonización de América.

Posteriormente con las Cédulas Reales del 15 de mayo de 1509, 14 de septiembre de 1519, 27 de abril de 1531 y 7 de agosto de 1537, la Corona Española reglamentó el comercio de la metrópoli con sus colonias. Dichas medidas fueron marcadas con el espíritu mezquino que dominaba en aquella época, pues además de restricciones que contenían respecto del modo en que había de hacerse el comercio con las colonias trasatlánticas y de las personas que únicamente podían tomar parte en él, también limitaban la facultad de hacerlo directamente a las ciudades de Sevilla y Cádiz, para lo cual se estableció en la primera, la Gran Casa de Contratación de Indias y en la segunda, un juez dependiente de aquella oficina principal con el objeto de hacer allí los registros y evitar todo fraude.

¹ CARVAJAL CONTRERAS, Máximo, Derecho Aduanero, novena edición, Porrúa, México, 2000, p. 58.

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

Ahora bien, por lo que se refiere a las primeras disposiciones para la Nueva España que contenían instrucciones para combatir el contrabando, éstas fueron las pragmáticas de 1525 y de octubre de 1532; en la primera se ordenaba que fueran embargados los navíos ingleses, portugueses o de cualquier otro país, que llegasen al nuestro con mercaderías, sin importar si eran propiedad de los súbditos o naturales; la segunda disposición ordenaba 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.² Cabe señalar que la sanción para dichas infracciones era el decomiso de las mercancías.

Así también, tenemos que con la finalidad de evitar que los buques que realizaban el comercio entre la metrópoli y la Nueva España, desembarcaran subrepticamente mercancías en otros lugares diferentes a los autorizados, en 1564 la Casa de Contratación de Sevilla, dictó la ordenanza que obligaba a que no saliera ninguna nave si no era en flota y cuya desobediencia era sancionada con la pérdida de la embarcación y sus cargamentos.

Esta situación prevaleció hasta mediados del siglo XVIII, la cual fue modificada con la terminación del reinado en España, y la llegada de los Borbones.

Así pues, Carlos III de Borbón, en el mes de febrero de 1765, convocó a una reunión en la que se concluyó la abolición del sistema de flotas; la apertura

² CHÁVEZ OROZCO, Luis, El Contrabando y el Comercio Exterior de la Nueva España, Publicaciones del Banco Nacional de Comercio Exterior, México, 1967, p. XXVI.

de 35 puertos americanos al comercio con España; la imposición de un Impuesto Ad-Valorem, y la apertura de los puertos de Barcelona, Tortosa, etc., para el comercio con América.

En mayo de 1774, fue abolida la prohibición que existía para que las colonias pudieran comerciar entre sí.

Por último, señalaremos que el 12 octubre de 1778, fue dictada la Ordenanza o Pragmática del Comercio Libre, con la cual se obtuvieron beneficios para el comercio, pues no sólo se abolió el sistema de las flotas, sino que también destruyó el monopolio que por tantos años habían disfrutado los puertos de Cádiz y Sevilla.

Si bien es cierto que 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, también lo es que, 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.

Cabe señalar que no obstante los beneficios que consignaban las pragmáticas del comercio libre, éstas no fueron aplicadas en la Nueva España sino hasta febrero de 1789, fecha en la que se dictaron las instrucciones necesarias para que dicha reglamentación se aplicara al comercio novohispano.

1.2 Etapa Independiente

Por lo que respecta a la etapa independiente, el 15 de diciembre de 1821, México emprendió su vida independiente en materia aduanera y de comercio exterior con la publicación del primer arancel denominado Arancel General Interino para el Gobierno de las Aduanas Marítimas en el Comercio

Libre del Imperio, el cual ya contemplaba una lista de productos prohibidos como lo eran el tabaco en rama, el algodón en rama, cera labrada, entre otros muchos.

Este arancel se encontraba estructurado en cinco capítulos, un arancel general que formaba la nomenclatura, dividido en seis clases que clasificaban a los géneros y por último las instrucciones para cargar mercancías de exportación con 12 artículos.

El capítulo primero contaba con once artículos; el capítulo segundo, con nueve artículos; el capítulo tercero contenía 9 artículos; el capítulo cuarto 11, y el capítulo quinto, 24 artículos.

Como podemos observar, este arancel ya contemplaba un tipo o especie de Ley de los Impuestos Generales de Importación o Exportación, al dedicar varios de sus capítulos a la clasificación de géneros.

Dicho arancel regía para todos los puertos del imperio mexicano y cualquier buque, sin importar su nacionalidad, era admitido sujetándose al pago de los derechos y a las reglas consignadas en dicho arancel.

Para llevar a cabo el descargo de las mercancías se exigía la presentación, por triplicado, de un manifiesto redactado en castellano o francés, el cual debía expresar todos los géneros, los cuales deberían ser descargados en un término preciso de cuarenta y ocho horas, así como el nombre del capitán del buque, su tonelaje, puerto de procedencia y día de salida. Como podemos observar dicho documento se asemeja a lo que en la actualidad conocemos como pedimento de importación o exportación, ya que es, en este documento, en el que actualmente se declara toda aquella información relacionada con las mercancías de procedencia extranjera o nacional que se introducen o extraen del país.

Asimismo, establecía por disposición legal, que el resguardo impusiera vigilancia a bordo de las embarcaciones para que las mercancías no fueran extraídas en forma subrepticia.

También contemplaba que las mercancías que no estuvieran comprendidas en el manifiesto, fueran sujetas a la pena de comiso y del producto de su venta, una vez deducidos los derechos nacionales, así como las costas, se aplicaba un quince por ciento al juez, cuarenta por ciento al aprehensor y el resto a favor de la Hacienda Pública, pero cuando existía denunciante, después de aplicar las deducciones correspondientes, así como las costas, se le otorgaba un diez por ciento al juez, un veinticinco por ciento al aprehensor y el remanente para el denunciante. Cabe comentar que esta práctica se realizó, no de manera idéntica, pero si muy similar, con la aplicación de las llamadas multas que recibían los trabajadores de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en la década de los ochentas, por los asuntos en los que se determinaban multas y los contribuyentes las solventaban, ya sea de manera voluntaria o a través de las sentencias que ponían fin a los diversos medios de defensa que otorgaban las disposiciones legales aplicables.

Otra de las causas que daba origen al comiso fue el que los géneros manifestados resultaran diferentes de su especie o fueran suplantados.

A todo esto, cabe señalar que el administrador de la aduana era quien tenía la facultad para nombrar al vista que debía practicar el reconocimiento de las mercancías y el adeudo de las mismas. En caso de mercancía averiada se permitía hacer la graduación y rebaja en los derechos por los daños que tuvieran los géneros.

Es de hacerse notar que el Arancel General Interino para el Gobierno de las Aduanas Marítimas en el Comercio Libre del Imperio de fecha 15 de diciembre de 1821, en su artículo 30 establecía un recurso para los afectados

por equivocaciones en la clasificación arancelaria de las mercancías, el cual se substanciaba ante el intendente de la aduana, quien oyendo al administrador, acordaba, de ser procedente, el reintegro de lo pagado indebidamente por la equivocación; sin embargo, cuando existía exceso de la mercancía, dicha conducta era sancionada con la pena de comiso.

No obstante lo anterior, no fue sino hasta el 4 de septiembre de 1823, que se empezó a utilizar el sistema de represalias consistente en el decomiso de las mercancías no declaradas en el manifiesto general que debía de presentarse respecto de todas las mercancías que llegaban al país o cuya introducción estuviera prohibida o estacada, así como del exceso encontrado; ó bien la que circulara de una a otra provincia sin la documentación debida. Dicho 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.

El 16 de noviembre de 1827, se dictó el Arancel para las Aduanas Marítimas y de Frontera de la República Mexicana, el cual abrogó a su antecesor de fecha 15 de diciembre de 1821. Este Arancel se estructuraba en cinco capítulos de los cuales el primero fijaba las Bases; el capítulo segundo se denominaba Exención de Derechos en Todo o en Parte; el tercer capítulo contenía las Prohibiciones; el capítulo cuarto trataba de la Distribución; y el capítulo quinto se refería a la Nomenclatura y Clasificación de Artículos y Asignación de Cuotas.

En él se mantenía la disposición de entregar por triplicado el manifiesto de carga que condujeran los buques, afirmándose que la entrega sería en el acto de fondear el buque. De igual forma, se continuó con la pena de comiso para las mercancías no comprendidas en el manifiesto o toda suplantación en su calidad y cantidad.

Se contemplaba que para el caso de connivencia la sanción para el empleado aduanal, además de las penas en que incurriese, era la destitución del empleo. Asimismo, en dicho arancel se habló por primera vez de las aduanas fronterizas

El 11 de marzo de 1837, se expidió un nuevo arancel denominado Arancel General de Aduanas Marítimas y Fronterizas, el cual se componía de ocho capítulos.

Así pues, en el capítulo primero se sentaron las bases del arancel; el capítulo segundo trataba de los artículos exentos de pago de derechos de importación; en el capítulo tercero se incluyeron los géneros prohibidos; el capítulo cuarto se refería a la nomenclatura, clasificación de efectos y asignación de cuotas; el quinto capítulo se dedicó a la exportación de mercancías; el capítulo sexto reglamentaba el comiso; el capítulo séptimo la distribución de multas, y el capítulo octavo el procedimiento judicial que determinaba el comiso.

Dicho Arancel continuaba con la disposición respecto a la presentación del manifiesto de carga, sin embargo establecía que éste debía estar certificado, firmado y sellado por el Cónsul o Vicecónsul mexicano que se encontrara en el puerto de procedencia del buque y a falta de estos funcionarios, por el Jefe de la Aduana.

Además del manifiesto se empezó a exigir la presentación de la factura comercial por triplicado, la cual debía estar firmada por el representante, y por alguno de los funcionarios que se menciona en el párrafo que antecede.

Se comenzó con la práctica de cerrar y sellar los compartimientos y en caso de fractura de dichos sellos, se facultaba a la autoridad judicial para determinar que se había cometido el delito de robo con fractura.

Además de que contemplaba un procedimiento relacionado con el decomiso de las mercancías.

Este arancel aumentó considerablemente los artículos prohibidos, aplicando como pena el decomiso para el caso de su introducción, y establecía que la sentencia que se dictara en el procedimiento judicial en que se estuviese substanciado el comiso, debía dictarse en un plazo de 24 horas contadas a partir de la presentación de la denuncia.

Cabe mencionar que en los juicios en que el valor de las mercancías no excedía de quinientos pesos, la sentencia era inapelable; y para los juicios que eran mayores de quinientos pesos, pero menores de dos mil, se establecía una tercera instancia.

Posteriormente, el 30 de abril de 1842, fue publicado el Arancel General de Aduanas Marítimas y Fronterizas, el cual contaba con una exposición de motivos y se encontraba dividido en 13 secciones y 159 artículos.

En su sección primera, se trataban las exenciones de derecho en todo o en parte; la sección segunda comprendía las prohibiciones; la sección tercera los derechos conforme a precios de factura; la sección cuarta, se dedicó a los derechos impuestos sobre precios fijados y cuyo veinticinco por ciento figura en la siguiente nomenclatura; la sección quinta, se refería a las formalidades relativas al cargamento de buques y a los puertos de la República; la sección séptima se dedicó a la descarga de los buques; la sección octava hablaba del despacho de las mercancías; la sección novena de la exportación; la sección décima se dedicó a otros casos en que se incurría en pena; la sección undécima, a la distribución de los comisos; la sección duodécima, a los procedimientos en los juicios de comiso, y la sección tredécima se dedicó al artículo adicional.

En dicho Arancel se contemplaba un recurso para los particulares, especie de inconformidad, para el caso de que al momento del reconocimiento de las mercancías se observara que los valores consignados en la factura se encontraban disminuidos, en cuyo caso el administrador, el contador y el vista aduanal, reunidos en junta, podían aumentar el valor de la factura.

Si la cantidad disminuida determinada no era mayor al 20% y el interesado se inconformaba, se nombraba un perito por cada una de las partes para que en el término perentorio de tres días resolvieran la inconformidad interpuesta. En caso de que los dos peritos no estuviesen de acuerdo, se nombraba un perito tercero en discordia. Si el valor de la factura presentaba una disminución de más del 20% pero sin excederse del 25% y ésta hubiese sido comprobada por la aduana y los peritos, se cobraba no sólo el tanto por ciento que correspondía, sino además dicha conducta se sancionaba con 10% adicional sobre el valor de la factura. Si la disminución del valor resultaba mayor al 25%, la aduana que conociera del asunto se adjudicaba las mercancías pagando por ellas el precio consignado en la factura, más un 15% de los gastos al interesado.

Por lo que se refiere a la certificación de las facturas, se determinó que para el caso de que las personas autorizadas para certificarlas no se encontrasen, estas podían ser certificadas por dos comerciantes de conocida reputación, siempre y cuando estos tuvieran su residencia en el puerto de embarque.

Si las facturas no cumplían con los requisitos que exigía el arancel que se comenta, la junta de funcionarios integrada por el administrador de la aduana, el contador y el vista, se encontraba facultada para imponer las multas correspondientes.

Cuando los interesados no presentaban el o los manifiestos correspondientes por triplicado, se hacían acreedores a la imposición de una sanción que consistía en la pérdida del buque y de todo lo que transportaba.

Por primera vez se establecieron disposiciones acerca de los materiales considerados como inflamables, los cuales por su riesgo siempre debían ser despachados en el muelle. También se determinó que sí las mercancías eran embarcadas o descargadas fuera de las horas establecidas para el efecto, éstas sufrirían la pena de comiso.

Por lo que se refiere al juicio de comiso, el cual debía realizarse ante la autoridad judicial, se disponía que éste debía realizarse en público y en forma verbal, debiéndose dictar la sentencia dentro de los tres días hábiles a partir de que se apersonara al juicio la parte legítima o se le declarara en rebeldía. En caso de que se promovieran pruebas y éstas, por causas de la distancia, no pudieran verificarse oportunamente, el juez podría prorrogar el término por los días que fuera necesario.

También se ordenaba que cuando del comiso de las mercancías resultase algún incidente criminal que diera lugar a alguna otra pena, el juez debía seguir este juicio por separado, 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.

Por lo que se refiere a las dudas que se llegaban a suscitar en cuanto a la aplicación del Arancel, éste facultaba al Presidente de la República, con su consejo de ministros, para que las resolvieran. En todos los demás aspectos este Arancel seguía los lineamientos del anterior.

El 26 de septiembre de 1843, se publicó un nuevo arancel, el cual abolió el arancel de 1842. Este arancel era igual que su antecesor y su única

diferencia era que su estructura contenía solamente 12 secciones y 57 artículos.

Posteriormente, con fecha 4 de octubre de 1845, se promulgo un nuevo arancel denominado Arancel General de Aduanas Marítimas y Fronterizas. Su estructura era igual a la de los aranceles de 1842 y 1843, pero con 174 artículos, cambiando la denominación y reglamentación de la sección décimo tercera, la que se denominó Junta de aranceles para consultar sobre las dudas respecto a su observancia.

Dentro de las adiciones más importantes que encontramos en este Arancel, tenemos que se incluyeron como materiales peligrosos la pólvora, la fosforita y los ácidos sulfúricos o nítricos, ordenando que éstos, debían ser enviados en bultos separados para su identificación y pronto despacho. De igual forma, también se consideró como infracción el que las facturas presentaran algún tipo de enmendadura o borrones.

En los casos en que las mercancías eran decomisadas en virtud de que no había consignatario que las reclamara, el administrador con la intervención de un tribunal mercantil y del Cónsul de la nación exportadora de las mercancías, podía proceder a venderlas en subasta pública al mejor postor. En caso de no existir cónsul, el tribunal mercantil designaba a algunas personas de la nación a la que pertenecía el buque y, en caso de que no hubiera dichas personas se designaba a dos comerciantes del mejor crédito para que ejercieran las funciones de Cónsul. Cabe señalar que del producto de esta venta se pagaban los derechos que causaban y en caso de existir remanentes, éstos se entregaban al tribunal mercantil, para que los tuviera en depósito y a disposición de los interesados.

En relación a la disposición de los comisos, el arancel a estudio introdujo varias diferencias en relación con los anteriores, por ejemplo del 100% del

producto a distribuir, se reducía el 50% del valor de los derechos que hubieran pagado las mercancías si se hubiesen introducido legalmente. En las mercancías prohibidas o estancadas no se deducía nada.

Si no existía reo que pagara las costas en el juicio, éstas se deducían de la siguiente forma: si el valor del comiso pasaba de \$1,000.00, cinco por ciento de su valor; si pasaba de \$3,000.00, cinco por ciento de los primeros \$1,000.00 y cuatro por ciento del exceso; cuando era mayor de \$3,000.00, el tres por ciento de su valor. Cuando no existía reo a quien cargarle las costas judiciales, no se hacían las deducciones señaladas con anterioridad; cuando los efectos eran de los catalogados como estancados, las costas judiciales no incidían sobre el valor del comiso en ningún caso.

Una vez hechas las deducciones en comento, se le cargaba a éste producto un dos por ciento más al remanente, el cual era aplicado para hospitales de caridad o de los departamentos o lugares de beneficencia.

El valor del remanente una vez hechas las multicitadas 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. No podían tener parte en el comiso los que denunciaban los efectos de su propiedad o de su consignación.

En cuanto a los procedimientos relativos a los juicios de comiso, el juez que conocía en primera instancia podría ser recusado sin expresión de causa, una vez por cada parte; lo cual lo inhabilitaba para seguir conociendo de dicho asunto sin que se pudiese repetir este recurso en la misma instancia.

La gran innovación que contenía este arancel, fue el establecimiento de la junta de aranceles, la cual se integraba por cuatro empleados de hacienda; por dos comerciantes de notoria probidad y conocimiento que designaba la

Junta de Fomento, y por una persona nombrada por la Secretaría General de Industrias.

Esta junta era competente para conocer, tanto de la reincidencia en la pena de comiso, siempre y cuando ésta fuera por razones de ignorancia o equivocación involuntaria que no levase malicia, como de la aplicación de las disposiciones legales cuando ésta fuera dudosa; del cuestionamiento del derecho o impuesto que correspondería a una mercancía que se importara o exportara; del cuestionamiento de alguna mercancía por ser su importación o exportación prohibida; si una mercancía estaba o no exenta del pago de derechos y esta situación se cuestionara; también era competente, cuando se suscitaban discrepancias sobre la manera de ajustar los derechos, por la clase o la medida de extensión o precios de las mercancías, o bien, cuando se trataba de mercancías novedosas, también tenía conocimiento la junta.

Las decisiones eran tomadas por mayoría absoluta de votos de los integrantes y sus dictámenes eran sometidos a la consideración del Presidente de la República para que éste tomara la decisión final, la cual era aplicada solamente para cada caso en particular, no pudiendo aplicarse a ningún otro aunque pareciera idéntico; además dichas decisiones no formaban precedente alguno en las relaciones diplomáticas ni en las sentencias judiciales a menos de que el gobierno las adoptara o consignara mediante Decreto. Cabe señalar que estas resoluciones se debían dictar en un plazo que no excediera de quince días hábiles, salvo en el caso de que se requiriera una mayor instrucción y hubiese necesidad de prorrogar el plazo fijado.

En el supuesto de que algún interesado manifestara su deseo por hacer valer este recurso, las mercancías objeto del mismo debían quedar en riguroso depósito ante la aduana hasta en tanto éste no se resolviera en definitiva; incluso de ser necesario y con el objeto de conocer la verdad, se remitían a los laboratorios correspondientes muestras de las mercancías para su análisis.

El 1º de julio de 1853, se publicó el Arancel General de Aduanas Marítimas y Fronterizas, el cual sustituyó al arancel de 1845, sin embargo este arancel era totalmente igual a su antecesor, motivo por lo que al no haber encontrado innovación alguna que se relacione con cualquiera de los aspectos que daban origen al decomiso de las mercancías, únicamente nos permitimos señalarlo a manera de referencia.

Este arancel fue sustituido por la Ordenanza General de Aduanas Marítimas y Fronterizas de la República Mexicana, dictada el 31 de enero de 1856. Esta ordenanza, primera que se dictaba en la etapa independiente, estaba formada por treinta y cinco artículos y contenía por primera vez, tres modelos o ejemplares de documentos. El primero, era sobre la relación de equipaje de los pasajeros; el segundo, el manifiesto general de mercancías; y el tercero, la factura de los efectos.

Se dividieron en tres tipos de infracciones las violaciones a la ordenanza, la primera, el contrabando; la segunda, el fraude y la tercera, las faltas de observación de la propia ordenanza.

Dentro de las infracciones consideradas como contrabando, se tuvo la introducción clandestina de mercancías por puntos que no estuvieran habilitados para el comercio exterior; la introducción de mercancías por puertos o fronteras sin la documentación exigida o en horas inhábiles; la descarga o transporte de mercancías sin conocimiento previo de las autoridades aduaneras y sin las formalidades establecidas; la introducción de mercancías sin el documento con el que se acreditara su legal importación; la exportación clandestina de dinero, metales y productos del país, que estuvieran expresamente prohibidos o que debieran pagar derechos; la importación o circulación de moneda falsa de cualquier cuño; la suplantación en cantidad o calidad de mercancías; la disminución en el peso o medidas de las mercancías, siempre y cuando de esto resultare que se cobraron menos derechos.

Las penas que se imponían para sancionar el contrabando eran la confiscación y pérdida absoluta de las mercancías y embarcaciones, carros y acémilas en que eran conducidas.

Si las mercancías eran prohibidas, además se exigía una multa del cinco, al veinticinco por ciento del valor de los mismos efectos. Las personas que conducían las mercancías sufrirían además, diez años de prisión y su nombre era publicado en todos los periódicos.

Si se comprobaba que alguna casa comercial establecida en la República favorecía el contrabando, también se publicaba su denominación o, razón social en el periódico y se nulificaba su firma para todos los asuntos y transacciones con la Hacienda Pública y no se le admitía en ningún acto oficial o mercantil. En algunos casos también se imponía el pago de dobles derechos de importación y triples de internación.

Por lo que toca a los casos de fraude, dicha ordenanza tipificaba como tales a la adición que los capitanes o consignatarios le hacían a los manifiestos o facturas, estando de acuerdo con los empleados aduanales, con la finalidad de suplantar en cantidad y calidad las mercancías; el desembarque o embarque de efectos realizado en horas inhábiles por motivos de connivencia; la connivencia entre los empleados para dejar de reconocer bultos o para la suplantación en cantidad, peso, medida o calidad de las mercancías; así como la utilización de documentos en los que se amparara la internación de otras mercancías.

Las sanciones que se imponían a aquellas personas que se colocaban en el supuesto de fraude, así como a sus cómplices, consistió en la pérdida de las mercancías adicionales de manera fraudulenta en los documentos, así como el pago de una multa la cual podía ser desde los doscientos pesos, hasta los tres mil pesos. En el caso de que las mercancías fueran desembarcadas o

embarcadas en horas inhábiles, la sanción consistía en la pérdida de los efectos adicionados, así como en el pago de una multa similar a la que se citó con anterioridad y los empleados cómplices eran cesados y juzgados por los Tribunales competentes por el delito de abuso de confianza. También se aplicaba como sanciones el pago de triples derechos de importación, internación y consumo.

Así mismo, se consideraban como faltas de observación, la omisión del recibo del cónsul mexicano en el que constara que habían sido entregadas las copias del manifiesto y de las facturas; el no expresar en el manifiesto el número de piezas con letra y número; las tachaduras o enmendaduras en los documentos aduaneros; la falta de especificación en las medias y pesos, según el país de procedencia; las ambigüedades entre el manifiesto y la factura de tal forma que no fuese posible comprender claramente los datos; la rotura de los sellos que se colocaban en las escotillas o mamparas de los buques; la falta de presentación del manifiesto por parte del capitán al momento de la visita de inspección que realizaban las autoridades aduaneras, así como la falta de presentación de la lista de pasajeros, equipajes y sobrantes de rancho.

Como podemos observar, muchas de estas circunstancias presentaban grandes similitudes con las conductas que en la actualidad pueden dar inicio a un procedimiento administrativo en materia aduanera.

Las sanción que se imponía por la falta de observancia a la Ordenanza General de Aduanas Marítimas y Fronterizas de la República Mexicana, fue una multa de mil pesos para el caso de que faltase el recibo del cónsul mexicano; y para los demás casos se imponía una multa de doscientos pesos

Cabe destacar que dicha ordenanza establecía dos vías para la aplicación de los juicios, una ante la autoridad judicial y otra ante la autoridad administrativa. En ésta última vía se contemplaron tres instancias; la primera,

ante el administrador de la aduana; la segunda, ante la Junta de Aranceles, y la tercera, que sería definitiva, ante la Junta de Crédito Público.

Los interesados tenían la opción de escoger, en el momento mismo en que se actualizaba la infracción de contrabando, cualquiera de las dos vías, la judicial o la administrativa, pero una vez elegida ésta, no podía variarse a la otra. El juicio administrativo era gratuito, en cambio el judicial estaba gravado con las costas establecidas.

Esta ordenanza estuvo en vigor hasta el 1º de enero de 1872, año en que se publicó un nuevo arancel denominado Arancel General de Aduanas Marítimas y Fronterizas, el cual contenía la exposición de motivos y 112 artículos distribuidos en 25 capítulos.

Del capítulo primero al cuarto se contemplo todo lo relacionado con los tráficos en general, como lo eran el de altura para los buques extranjeros, el de altura para los buques nacionales y el de cabotaje.

El capítulo quinto, se dedicó a la abolición de prohibiciones; el capítulo sexto, a la exención de derechos; el capítulo séptimo, al derecho de importación; el capítulo octavo, del aforo de las mercancías; el capítulo noveno, del cargamento de buques en país extranjero, su llegada a los puertos de la República; el capítulo décimo, del arribo de buques a los puertos de la República conduciendo mercancías; el capítulo decimoprimer, de la salida de buques extranjeros que no conduzcan mercancías; el capítulo decimosegundo, del arribo general de buques a puertos de la República; el capítulo decimotercero, de enuncia de consignación de mercancías; el capítulo decimocuarto, del despacho de mercancías; el capítulo decimoquinto, del ajuste y pago de derechos; el capítulo decimosexto, del tránsito de efectos extranjeros por territorio de la República; el capítulo decimoséptimo, de la exportación; el capítulo décimo octavo, de los pasajeros y sus equipajes; el capítulo

decimonoveno, de la internación; el capítulo vigésimo del contrabando y sus penas; el capítulo vigésimo primero, del fraude y sus penas; el capítulo vigésimo segundo, de las inversiones, de los valores, de las confiscaciones y multas; el capítulo vigésimo tercero, del timbre; el capítulo vigésimo cuarto, de la zona libre; y el capítulo vigésimo quinto, de las prevenciones generales.

A éste arancel y por primera vez en la historia de nuestro país, le acompañó en el mismo acto de su publicación, un reglamento denominado de Aduanas Marítimas y Fronterizas, el cual se encontraba dividido en 19 capítulos y 213 artículos. Cabe comentar que una de las razones por la que se dio la duplicidad de ordenamientos legales fue la de separar la tramitación aduanera del funcionamiento propio de las aduanas.

También fueron abolidas todas las prohibiciones existentes para importar mercancías extranjeras a nuestro país, con la finalidad de abatir el contrabando y así facilitar la introducción de los artículos que no eran producidos en la República.

Por lo que se refiere a las sanciones e infracciones, el Arancel contempló como pena la confiscación de todas las mercancías, embarcaciones, carros y acémilas en que se condujeran los efectos objeto de contrabando, además de la pena de doble derecho. Asimismo, por la omisión de un bulto en el manifiesto general se imponía una pena de triples derechos; la internación de mercancías sin el documento que acreditara su legal importación, se equiparaba al contrabando y se sancionaba con la confiscación y triples derechos.

En dicho Arancel también clasificó al contrabando y el fraude, como infracciones aduaneras, tipificando al fraude como la colusión de los empleados de la aduana y capitanes de buques con los infractores; la pena consistía en multa de \$200.00 a \$3,000.00 pesos, dobles derechos y consignación al juez de los empleados, consignatarios de las mercancías, y capitán del buque que

resultara en connivencia, y al contrabando como aquel conjunto de actos encaminados a introducir mercancías extranjeras al país sin la observancia de las disposiciones fiscales.

Se conservaron las dos vías establecidas en la ordenanza anterior, así como la elección de una de ellas por el infractor, suprimiéndose en el juicio administrativo una instancia, quedando solamente dos: la primera ante el administrador de la aduana y la segunda ante la Secretaría de Hacienda.

Posteriormente, el 8 de noviembre de 1880, entró en vigor un nuevo arancel denominado Arancel General de Aduanas Marítimas y Fronterizas, el cual sustituyó a su antecesor de 1872. Éste se encontraba estructurado por 26 capítulos con 113 artículos.

Su estructura era similar a la del anterior arancel, solamente se adicionó el estudio de un capítulo denominado zonas libres. De igual forma, incluyó en el tráfico de cabotaje, el de buceo y de pesca y, se estipuló que los derechos que causaran las mercancías deberían ser pagados en el instante y con dinero en efectivo.

Salvo estas novedades, en todo lo demás el Arancel de fecha 8 de noviembre de 1880, conservó los lineamientos generales de su antecesor.

Una nueva disposición legal vendría a sustituir a la de 1880 y fue la publicada el 24 de enero de 1885, la cual se denominó “Ordenanza General de Aduanas Marítimas y Fronterizas”³. Esta Ordenanza contenía quince capítulos y anexo venía la tarifa general de derechos, así como el vocabulario para la aplicación de la tarifa; sin embargo no introdujo aspectos novedosos en la legislación aduanera, además de que su vigencia fue efímera.

³ ACOSTA ROCA, Felipe. Trámites y Documentos en Materia Aduanera, ISEF, Julio 2002, p. 45

El 1º de marzo de 1887, se expidió la Ordenanza General de Aduanas Marítimas y Fronterizas, la cual se encontraba integrada por 17 capítulos con 450 artículos y dos anexos.

El capítulo primero se dedicó a las condiciones generales para el comercio en la República; el capítulo segundo, a la carga de buques en el extranjero; el capítulo tercero, a las obligaciones de los capitanes de buques extranjeros y sus consignatarios en las aduanas mexicanas; el cuarto al despacho de efectos extranjeros; el quinto a las obligaciones de los capitanes de buques extranjeros, pasajeros y avería; el capítulo sexto, al ajuste y pago de derechos aduanales; el capítulo séptimo, a otras operaciones de mar en las aduanas marítimas; el capítulo octavo, a la reexportación de mercancías extranjeras; el noveno a la internación de mercancías provenientes de puertos de altura; el capítulo décimo, a la internación de mercancías extranjeras para su despacho en los lugares interiores de la República; el capítulo decimoprimer al tránsito internacional de efectos extranjeros por el territorio de la República; el decimosegundo a los almacenes de depósito de mercancías extranjeras; el capítulo décimo tercero al tráfico general de mercancías extranjeras en las zonas libres y el capítulo décimo cuarto, al timbre.

Por lo que se refiere a las infracciones a la ley, así como a sus respectivas sanciones, éstas se encontraban contempladas en el capítulo decimoquinto.

El capítulo décimo sexto, se dedicó a los remates de las mercancías en las aduanas, y el décimo séptimo, a las prevenciones especiales para las aduanas de la República.

La Ordenanza precisaba los momentos en que empezarían las operaciones de importación y exportación, así como el momento en que regirían las disposiciones legales para la determinación del pago de los derechos y la

aplicación de las sanciones. De igual forma, sujetaba a las disposiciones legales, no solo a las mercancías y sus medios de conducción, sino también a quienes se encargaban de custodiarlas, a los consignatarios, capitanes, sobrecargos y tripulantes. Se seguía reglamentando el tránsito por territorio nacional pero además, se creó la figura del depósito para las mercancías de importación y se empezó a reglamentar la operación aduanera como transbordo.

También en dicha Ordenanza se facultaba al Ejecutivo Federal para determinar sanciones y derechos cuando se tratara de mercancías importadas para la prestación de un servicio público de la Federación o de las Secretarías de Estado, y cuando se trataba de armamentos de guerra y municiones que se destinaran a los Estados de la Federación, siempre y cuando éstas hubiesen sido solicitadas previamente al Ejecutivo Federal por el Gobierno de la Entidad.

En casos especiales, se le facultaba para autorizar el despacho de las mercancías en aduana diferente a la que viniera consignada, siempre y cuando existieran circunstancias que así lo ameritaran. Resolver en caso de controversia y juicio de peritos, los asuntos que le llegasen. Interpretar los artículos de la tarifa a fin de hacer uniforme su aplicación en toda la República.

Por último, también se le confería al Presidente de la República la facultad para prohibir temporalmente la importación y tránsito de efectos de guerra.

Por lo que se refiere al capítulo de las infracciones, éstas se dividieron en: delitos, contravenciones y faltas.

Como delitos figuraban el contrabando y la defraudación realizada en connivencia con alguno de los empleados. Tipificaba para los empleados públicos como delitos, el cohecho, el peculado y la concusión.

Como contravenciones, fueron contempladas la defraudación pero sin connivencia de empleados, suplantando en calidad, cantidad o ambas cosas, las mercancías que legalmente manifestadas debían pagar mayores derechos; la omisión o inexactitud en el cumplimiento de los requisitos legales y que sirvieran para el cobro de los derechos de importación o exportación.

Como faltas consignaba la omisión o inexactitud de los requisitos siempre y cuando no fueran esenciales ni sirvieran como base para el cobro de los derechos. Para los empleados públicos se consideraban faltas las omisiones que no implicaban pérdidas para el erario.

Por lo que toca al delito de contrabando, éste se cometía cuando se importaban o exportaban mercancías sujetas al pago de derechos fiscales, sin que éste fuese enterado y sin el conocimiento o intervención de la autoridad aduanera. El contrabando fue calificado de dos formas, cuando se hacía clandestinamente o bien, cuando se hacía con uso de violencia.

Los delitos fueron castigados con pena corporal y multas. Las contravenciones y faltas con multas, suspensión o destitución del empleado cuando se tratara de servidores públicos. Asimismo, se señaló que las mercancías que se ubicasen en el supuesto de contrabando, serían decomisadas, además de que éstas pasarían a favor del fisco en vía de indemnización por daños y perjuicios. Una vez que las mercancías pasaban a propiedad del fisco, estas debían ser vendidas en subasta pública.

En dicha Ordenanza, también se hizo una más clara distinción entre el procedimiento administrativo y el judicial, facultando a la autoridad administrativa para que fuese la encargada de determinar si se había cometido una infracción en contravención de las disposiciones aduaneras.

La ordenanza de 1887, fue sustituida por una nueva que se denominó Ordenanza General de Aduanas Marítimas y Fronterizas, publicada el 12 de junio de 1891.

Su estructura estaba conformada por 23 capítulos con 705 artículos, así como 54 modelos y una tabla que demostraba la equivalencia de las diversas monedas extranjeras.

Los capítulos a saber eran los siguientes: capítulo primero, de las condiciones generales para el comercio con la República Mexicana; capítulo segundo, de la carga de buques en el extranjero; capítulo tercero, obligaciones de los capitanes de buques extranjeros y sus consignatarios en las aduanas mexicanas; capítulo cuarto, de las adiciones y rectificaciones a los manifiestos.

El capítulo quinto se dedicó al despacho de efectos extranjeros, cotización por analogía, juicio de peritos, muestras, equipajes de pasajeros y avería y el capítulo sexto al ajuste y pago de los derechos aduaneros.

El capítulo séptimo contenía cuestiones relacionadas con otras operaciones de mar en las aduanas marítimas.

Del capítulo octavo al decimoséptimo se contempló todo lo relacionado con el cabotaje; la exportación en general; el tránsito de mercancías nacionales o nacionalizadas a través de territorios extranjeros; del retorno de mercancías nacionales procedentes del extranjero; de la internación de mercancías extranjeras procedentes de los puertos de altura; de la internación de mercancía extranjeras para su reconocimiento en lugares interiores de la República; del tránsito internacional de efectos por el territorio de la República; de los almacenes de depósito de mercancías extranjeras; de las aduanas fronterizas y del timbre.

El capítulo décimo octavo, contemplaba lo concerniente a las infracciones a ley y sus respectivas sanciones; reservando el capítulo décimo noveno a los juicios.

El capítulo vigésimo se dedicó a los remates de mercancías; el vigésimo primero a la inversión de las multas impuestas por infracciones de esta ley; el capítulo vigésimo segundo a la zona libre, y capítulo vigésimo tercero a las prevenciones generales.

Esta ordenanza ya contemplaba como operaciones legales que podían practicarse con las mercancías: la importación, la exportación, la reexportación, el tránsito y el depósito.

También se estableció por primera vez que las mercancías respondieran directamente al fisco por el pago de sus derechos y penas pecuniarias en que pudiesen incurrir los consignatarios. Nótese la similitud que guardaba dicha disposición con lo establecido en el artículo 60 de la Ley Aduanera vigente. Así mismo, se permitió la tramitación de los actos por conducto de apoderados, los cuales podían acreditar su personalidad mediante carta poder. De igual forma, se permitía el reconocimiento previo de las mercancías, con el objeto de que los consignatarios pudieran presentar sus pedimentos con todos y cada uno de los requisitos exigidos por la Ley. Se creó un juicio de peritos para aquellos casos de inconformidad en la clasificación arancelaria de las mercancías. Se empezaron a reglamentar las secciones aduaneras de despacho, las cuales estaban bajo la jurisdicción de la aduana más próxima, de altura o de frontera.

Se estableció como zona de inspección y vigilancia la de cuarenta kilómetros paralelos a los litorales y a las líneas divisorias internacionales, dentro de las cuales las mercancías siempre debían de transitar al amparo de los documentos con los que se comprobara su legal internación, en caso contrario éstas eran aprehendidas y consideradas como contrabando.

Por lo que se refiere a las infracciones, éstas se siguieron clasificando en delitos, contravenciones y faltas. Se incluyeron como delitos el contrabando, el cohecho, el peculado, la concusión, la alteración de documentos oficiales, la falsificación de documentos oficiales, el quebrantamiento doloso de sellos o candados fiscales, la desobediencia y resistencia de particulares y la omisión culpable.

Como contravenciones contemplaba: la defraudación sin connivencia con los empleados. La omisión de los requisitos señalados como especiales para las operaciones relativas al cobro de derechos de importación o exportación. La infracción de los preceptos que la ordenanza establecía para evitar dudas y la mayor seguridad de los intereses fiscales, se daba siempre y cuando las penas que debieran imponerse fueran las de dobles derechos o pérdida de las mercancías.

Como faltas se estipulaban: la omisión o inexactitud de los requisitos en los documentos aduanales o que no fueran básicos en el cobro de los derechos del fisco. La infracción de los preceptos para evitar dudas y para mayor seguridad de los intereses fiscales, siempre que la pena que se impusiera no consistiera en el pago de dobles derechos o la pérdida de las mercancías. También se consideraban faltas las omisiones que cometían los empleados en el cumplimiento de sus deberes, siempre y cuando no se ocasionaran pérdidas para el erario en la percepción de los derechos.

El contrabando se tipificó como el delito que se cometía al importar o exportar mercancías, aun cuando fueran de las que no causaban derechos, eludiendo la intervención de las autoridades fiscales, ya sea porque se practicara por lugares no sujetos a vigilancia, o se hiciera clandestinamente, o bien porque se hubiese realizado con violencia. También se consideraba contrabando, la importación de material de guerra cuando éste estuviera prohibido por el Ejecutivo Federal; la importación de mercancías procedentes

de países que estuvieran en guerra con México; las que se efectuaran por puertos o lugares substraídos a la obediencia del Gobierno; la importación de moneda falsa de cualquier cuño; la importación de mercancías sin que se hubiesen cumplido previamente los requisitos legales y por último, las realizadas con documentos falsos o alterados.

Se le dio una nueva significación a la figura jurídica del cohecho, al señalar que éste era el delito que cometían los empleados coludiéndose con los causantes de derechos para eludir en todo o en parte el pago de éstos. Se tipificó el peculado como el delito que cometían los empleados de Hacienda distrayendo de su objetivo para uso privado, los fondos o valores de cualquier género pertenecientes al fisco. Por concusión, se tuvo al delito que cometían los empleados de Hacienda que, en ejercicios de sus funciones, exigían dolosamente de los causantes una cantidad mayor de la que legítimamente debían causar. Por alteración de documentos oficiales, se entendió cualquier variación que se hacía en cualquier documento oficial después de concluido y firmado, si esto cambiaba su sentido sobre alguna circunstancia o punto sustancial. La falsificación de documentos oficiales consistía en la completa suplantación de esos documentos, haciéndolos pasar como expedidos por los funcionarios legítimamente autorizados para ello. Se contempló como delito de omisión culpable, el que los empleados públicos por descuido o ineptitud hicieran mal uso de su encargo y que por esta razón se ocasionaran pérdidas al erario.

Las penas aplicables a estos delitos fueron la pérdida de los efectos objeto del contrabando y de las embarcaciones, carros, acémilas, armas o cualquier otro instrumento aplicado exclusivamente a la comisión del delito; extrañamiento; apercibimiento; multa, arresto mayor; reclusión en establecimiento de corrección penal; prisión ordinaria; pago de dobles derechos; suspensión del empleo o sueldo; destitución del empleo, cargo o

comisiones; y la inhabilitación para desempeñar todo tipo de empleos, cargos, comisiones y honores del gobierno.

También facultaba en forma exclusiva a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de los administradores de las aduanas, para declarar en lo administrativo, la comisión de los delitos de contrabando, quebrantamiento doloso de sellos o candados fiscales, desobediencia y resistencia de particulares, omisión culpable, contravenciones o faltas, correspondiéndoles igualmente a los administradores de las aduanas la imposición de las sanciones económicas, y a los tribunales federales, la imposición de las penas corporales para el castigo de los delitos, así como el conocimiento de todo juicio que ante ellos promovieran los particulares en contra de las decisiones administrativas.

De igual forma, dicha ordenanza también facultaba a la Secretaría de Hacienda para disminuir, en casos especiales y cuando lo considerara en justicia, las penas que establecía y aún para indultar a los que cometían alguna infracción.

Nótese que dichas disposiciones facultaban a la Secretaría de Hacienda para aplicar la figura del indulto por la comisión de alguna infracción relacionada con la importación o exportación de mercancías.

Con el estudio de esta Ordenanza damos por concluida la etapa del México independiente, para entrar al estudio de las disposiciones que se dictaron a partir de la Revolución Mexicana, no sin antes hacer el comentario de que durante esta etapa independiente es donde se observa un despunte en el ámbito aduanero de nuestro país, ya que se empezaron a utilizar figuras de carácter aduanero, que aun en la actualidad tienen gran relevancia para la aplicación de la legislación aduanera.

1.3 Etapa Revolucionaria

Durante el periodo comprendido de 1891 a 1917, la materia aduanera presentó un buen sin número de limitaciones; si acaso, como hecho notorio, podemos afirmar que en el año de 1900, se publicó la ley que creó a la extinta Dirección General de Aduanas, sin embargo ésta no aportó disposición legal alguna que tuvieran relevancia en esa rama del derecho que tanto se vio afectada durante ese periodo de tiempo.

En este contexto y debido a la crisis que trajo consigo la Revolución y la transformación que le impuso ésta al país, los años durante los cuales se desarrollo y aún los que le siguieron, hicieron casi imposible el que se aplicara una adecuada política en materia de comercio exterior.

No fue, sino hasta 1917, año en que se promulgó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que se le asignaron tanto a la Federación como al Congreso de la Unión, facultades privativas para regular el comercio exterior a través de los impuestos de importación y exportación.

Es así como ésta Ley Suprema en su artículo 73, fracción IX, facultaba al Congreso para expedir aranceles sobre el comercio extranjero, así como para impedir que en el comercio de Estado a Estado se establecieran restricciones.

Cabe referir que en la actualidad el artículo en cometo contempla dichas facultades en sus fracciones IX y XXX, al señalar lo siguiente:

“El Congreso tiene facultad:

IX. Para impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones;

XXIX. Para establecer contribuciones:

1 Sobre el Comercio Exterior

XXX. Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.”

Nótese que desde un principio y hasta la fecha, la Constitución reservaba al Supremo Poder Legislativo, a través de su H. Congreso, las facultades de establecer los impuestos al comercio exterior y expedir aquellas leyes que reglamentaran en todo tiempo lo relacionado con dicha actividad.

Así mismo, dicha Constitución en su artículo 80, depositaba y aún deposita el Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en una sola persona denominada Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

A esta institución se le facultaba y actualmente se le sigue facultando para promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, así como dirigir la política exterior, celebrar Tratados Internacionales, claro estos últimos con la aprobación del senado y habilitar o establecer toda clase de puertos y aduanas marítimas.

Además de los preceptos constitucionales aludidos con anterioridad, no podemos dejar de mencionar el no menos importante artículo 131, el cual establece que es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aún prohibir, por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia; pero sin que la misma Federación pueda establecer, ni dictar, en el Distrito Federal, los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del artículo 117.

El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el propio Congreso, y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país.

El propio Ejecutivo, al enviar al congreso el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida.

Es a partir de estos conceptos fundamentales en la vida jurídica de nuestro país que el 1 de enero de 1930, surge toda una estructura jurídico-administrativa-aduanal, al promulgarse una nueva Ley Aduanera que vino a derogar la Ordenanza General de Aduanas de 1891 y la Ley expedida el 18 de abril de 1928.

Esta ley contaba con 18 títulos y 764 artículos, su objetivo fundamental era el de proporcionar al comercio mayores facilidades para sus operaciones en las aduanas, por medio de la simplificación de los procedimientos y trámites exigidos. La falta de factura comercial fue sancionada con una multa más benévola que la que se venía aplicando. Por primera vez en una Ley Aduanera se incluyó la intervención de los Agentes Aduanales.

También regulaba lo relacionado con importaciones y exportaciones, reexportaciones, almacenamientos de mercancías, tráfico terrestre, tránsito internacional, operaciones temporales, guarda y custodia de la mercancía en los almacenes generales de depósito, y en el capítulo final se dedicó a las infracciones y sus sanciones.

Posteriormente, el 19 de agosto de 1935, se expidió una nueva Ley Aduanera, la cual contenía 18 títulos y 435 artículos, así como un reglamento publicado en el mes de diciembre de ese mismo año.

Por lo que toca a las infracciones y sanciones, esta Ley siguió los lineamientos generales de la anterior, con las salvedades siguientes: se dejó de tomar en cuenta para la clasificación de las infracciones de contrabando, el lugar por donde se introducía la mercancía, fuese un lugar hábil o inhábil para el tráfico internacional. Se hacía mención al contrabando de mercancías prohibidas, sancionándolo con prisión de diez días a seis años, y multa de \$20.00 a \$1,000.00 pesos, más el decomiso de las mercancías.

La autoridad administrativa contaba con facultades para dictar las medidas que fuesen necesarias para el aseguramiento del interés fiscal, inclusive podía ordenar el secuestro de las mercancías. Asimismo, facultaba a los administradores para que pudieran aplicar las multas a los testigos o presuntos responsables de una infracción, cuando no ocurrieran a desahogar su información, así como para girar exhortos a otras oficinas aduaneras.

Esta ley estuvo vigente hasta principios de abril de 1952, fecha en que entro en vigor el Código Aduanero.

Durante esta época el sistema aduanero en México se rigió por el Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1951, y con efectos a partir del 1º de abril de 1952.⁴

En este Código no se contempla el procedimiento administrativo en materia aduanera como tal, más sin embargo si dedicaba su capítulo cuarto a regular el desahogo de los entonces llamados juicios administrativos, al señalar

⁴ *Ibíd.* p. 46

que era obligación de los jefes de la Aduana iniciar el procedimiento de investigación para el esclarecimiento de las posibles infracciones a dicho código, en los siguientes casos:

- Cuando se tratara de infracciones in fraganti;
- Cuando funcionarios o empleados aduaneros les hicieran conocer, en partes oficiales rendidos con motivo de su función, datos respecto de reales o presuntas infracciones;
- Cuando mediara denuncia, y
- Cuando por cualquier medio, el jefe de una oficina tuviera noticia veraz de que se hubiese infringido o se hubiera querido infringir el Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos y hubiesen existido indicios suficientes para presumir la violación.

Una vez iniciado el procedimiento de investigación, los jefes de las aduanas o los de cualquier otra oficina que se abocaran al conocimiento del asunto, debían dictar preferentemente las medidas que consideraran más eficaces para resguardar los intereses del erario federal, incluso ordenar el secuestro de las mercancías motivo de la infracción y aún las necesarias para prevenir las consecuencias que pudiera acarrear la irregularidad perseguida.

De igual forma, los jefes de las oficinas aduaneras estaban obligados a decretar y practicar diligentemente todas las providencias que ameritara la investigación sin suspenderla, salvo en los casos en que fuera necesaria la práctica de diligencias en algún lugar diverso del de la oficina instructora o mientras se designara tutor a un incapaz, presunto responsable.

Cabe señalar que en dicho capítulo se contemplaba la figura jurídica de la substitución del embargo precautorio, al señalar que durante la tramitación de los juicios los interesados podían obtener de la oficina aduanera, la inmediata entrega de las mercancías que estuvieran secuestradas o retenidas, previo

depósito en efectivo que bastara para cubrir el monto total del probable adeudo, siempre que no se tratara de mercancías de tránsito prohibido o sujetas a permiso de autoridad competente, que la autoridad judicial hubiera dado fe de ellas y que la clasificación arancelaria constara como definitiva. De igual forma, los jefes de las aduanas, cuando lo estimaban justificado y por lo que tocaba exclusivamente a las multas, podían admitir fianza que las garantizara entre tanto se dictara la resolución correspondiente.

Así mismo, disponía que las aduanas tenían la obligación de remitir dentro de los primeros cinco días de cada mes a la Dirección General de Aduanas y a la Contaduría de la Federación, una relación de todos los expedientes instruidos en el mes anterior expresando el número de expediente, nombre del infractor, motivo de la instrucción e importe total de cada procedimiento. También contemplaba que las aduanas debían remitir a la citada contaduría, el mismo día en que se iniciaran los procedimientos, un tanto del o de los documentos que hubieran servido de base para la iniciación del expediente, así como el número de este, ó en caso de existir denuncia con reserva se debía suprimir el nombre del denunciante y los datos que pudieran identificarlo, esto último con el objeto de evitar posibles represalias.

Cada expediente debía ser enviado por separado luego que quedaban agrupados por contrabando, robo de mercancías y los que por su importancia tenían que ser objeto de estudio o tramitación especial. Los escritos mediante los cuales los interesados manifestaban su inconformidad o mediante los que solicitaran gracia, se anexaban al expediente relativo, pero para el caso de que éste ya hubiera sido enviado, debía remitirse mediante oficio en el que se indicara el número y la fecha con el que se mando el expediente.

Si antes del envío de un expediente administrativo, la Dirección General de Aduanas preguntaba sobre el estado que guardaba el expediente, en el oficio de remisión se debía citar el número y fecha del último girado sobre el

particular y el expediente debía ser enviado por separado y no mediante relación.

Las oficinas aduaneras tenían la obligación de instruir el procedimiento administrativo en tres ejemplares cuando se tratara de infracciones simples y en cuatro si se tenía la presunción de contrabando.

El original de estos expedientes debía ser remitido a la Dirección General del ramo, para el caso de infracciones simples, a efecto de llevar a cabo la revisión de oficio o a pedimento de parte; y con los otros ejemplares se comprobaba el ingreso. Por otra parte, cuando los expedientes se referían a infracciones de contrabando, el original era remitido a las autoridades judiciales y el duplicado era utilizado para la revisión.

Una vez instruido el procedimiento administrativo, los jefes de las oficinas aduaneras debían observar entre otras las siguientes prevenciones:

- Si se trataba de infracciones que no fueran de contrabando, ni ameritara mayor averiguación, el jefe de la oficina aduanera dictaba su fallo precisando lugar y fecha, si existía o no la infracción y, en su caso, el precepto legal infringido, nombre del responsable, impuestos que debían cobrarse y persona que debía cubrirlos, monto de la multa que se imponía y de ser conmutable legalmente de pecuniaria en corporal, se debía fijar la duración del arresto aplicable en defecto de la multa, precepto legal en que se fundara la imposición de la misma y finalmente se debía señalar el nombre del empleado designado para notificar la resolución.
- Los expedientes relativos a las infracciones que consistían en comerciar, comprar, enajenar o efectuar cualquier otro acto de adquisición de mercancías extranjeras que no fuesen de uso personal del adquirente;

cuando tuvieran por cualquier causa mercancías de procedencia extranjera que no fueran del uso personal de su tenedor sin la documentación que compruebe su legal estancia o tenencia en el país, o el contrabando y las que ameritaran averiguación, debían ser encabezados por el documento que acuse la infracción o aquel que estableciera las presunciones de haber existido.

- En seguida del documento que se indica en el párrafo que antecede, el jefe de la oficina debía dictar un acuerdo de iniciación del procedimiento designando en ese mismo acto al empleado que debía fungir como secretario. Este acuerdo debía contener, siempre y cuando fuera procedente, las medidas necesarias para el eficaz resguardo de los intereses del erario federal.
- Las medidas propuestas para el aseguramiento del interés fiscal, debían diligenciarse con la anotación circunstanciada de los resultados que produjeran.
- Se debía tomar declaración a los aprehensores de la mercancía, a los descubridores de la infracción, a los presuntos responsables y a las demás personas cuyo testimonio fuera necesario para el esclarecimiento de los hechos que se investigaban. Cabe señalar que a los presuntos responsables se les hacía saber que disponía de un plazo de quince días hábiles para ofrecer las pruebas que considerara pertinentes y que en caso de no hacerlo perdería dicho derecho y se le tendría de conformidad con los hechos e irregularidades que en su caso se le pudieran atribuir.
- Si durante las declaraciones se presentaban irregularidades, era procedente aplicar los careos.

- Se debían aceptar toda clase de pruebas siempre y cuando estas no fueran contrarias a la moral y al orden público,
- Las pruebas debían ser ofrecidas por escrito, relacionándolas con cada uno de los puntos o casos controvertidos, observando las siguientes reglas:
- Quien ofrecía la prueba testimonial, debía indicar los nombres de los testigos, exhibiendo para el efecto el interrogatorio correspondiente y señalando su domicilio.
- Si se ofrecían pruebas periciales, debía señalarse el nombre, domicilio y, en su caso, número de cédula profesional del perito, exhibiendo el interrogatorio al cual se sujetaría dicha pericial.
- Una vez concluido el término de ofrecimiento de pruebas, se procedía a su desahogo en un plazo que no debía exceder de sesenta días hábiles.
- En todo lo no previsto, así como para la valoración de las pruebas, se estaba a lo dispuesto en el Código Fiscal de la Federación y, en su defecto en el derecho común.
- Siempre que fuera procedente, se debía solicitar clasificación arancelaria y el avalúo de las mercancías o efectos comprendidos en el procedimiento, debiéndose nombrar para el efecto al vista o vistas que el jefe de oficina señalara.
- Nótese que dicha clasificación arancelaria debía ser notificada en la forma prevenida para las notificaciones, excepto cuando los presuntos infractores fueran desconocidos o se ignorara su domicilio. En caso de

que hubiera una inconformidad con dicha clasificación arancelaria, esta debía substanciarse mediante la prueba pericial.

- Todas las diligencias relativas a alguna prueba, debían ser practicadas por el jefe de la aduana, asistido del secretario designado.
- Todas las diligencias se debían hacer constar en un acta por separado y debía ser firmada por todas y cada una de las personas que hubieran intervenido en su levantamiento. Cuando una persona se negara a firmar el acta, los funcionarios actuantes debían exhortarla a formalizar dicha circunstancia, expresando los motivos de su negativa. Si ésta persiste, se daba fe de ello y la actuación quedaba perfeccionada aún cuando careciera de los datos que debieron provenir de los renuentes.

Además de las prevenciones que debían observar los jefes de las oficinas aduaneras, tanto el, como el secretario tenían la obligación de firmar todos los acuerdos que fuesen dictados durante el procedimiento, con excepción del de iniciación.

Este Código Aduanero ya hacía referencia a las promociones presentadas por los interesados al señalar que ninguna promoción sería admitida si ésta no se encontraba formulada por el interesado o quien legítimamente lo representara. También señalaba que las promociones de las partes debían hacerse por escrito, presentándola en cinco ejemplares, o bien mediante comparecencia para lo cual se debía hacer constar en el procedimiento la fecha y hora en que los interesados se presentaban.

Una vez recibidas las promociones, el secretario debía dar cuenta de estas al jefe de la aduana a más tardar al día siguiente de su recepción, y salvo el caso de necesaria solicitud de informes o de consulta justificada a la

autoridad jerárquicamente superior, los jefes de las aduanas debían acordarla dentro de los tres días hábiles siguientes a aquel en que fueron presentadas.

Así pues, los jefes de las oficinas Aduaneras, a fin de contar con los elementos probatorios suficientes en el expediente administrativo, tenían facultades para ordenar la recepción de toda clase de pruebas, así como para citar con apercibimiento de multa, a los presuntos responsables de una infracción y a los testigos cuya declaración juzgara pertinente en todo el procedimiento de investigación.

Valoradas y desahogadas todas y cada una de las pruebas correspondientes, el jefe de la oficina aduanera debía dictar la resolución que pusiera fin al procedimiento administrativo a más tardar, a los cinco días siguientes a aquel en que se concluyera la última diligencia practicada durante el procedimiento.

Dichas resoluciones debían ser encabezadas por la mención del lugar y la fecha en que eran pronunciadas. Asimismo, debía contener un breve extracto de los hechos fundamentales, en párrafos numerados, bajo el rubro de “Resultandos”.

En las consideraciones legales se hacían constar los fundamentos de derecho, aplicables a los hechos mencionados, en párrafos también numerados, bajo el nombre de “Considerandos”.

Una vez expresados los fundamentos de derecho, se procedía a exponer los puntos resolutivos que contenía el fallo, también separados en párrafos, con su numeración respectiva, y en los casos en que se declarara si existía o no infracción respecto de la cual se instruyó el procedimiento; quien o quienes habían resultado responsables de ella, que impuestos y derechos debían causarse y las multas que en su caso debían imponerse.

Si las resoluciones resultaban contrarias a los intereses de las personas, estas podían recurrirlas mediante la interposición del recurso de revisión ante la Dirección General de Aduanas, siempre que dicho recurso fuera presentado dentro del plazo de quince días hábiles, contados a partir del día siguiente en que surtiera efectos la notificación de la misma. En la actualidad dicho recurso es recogido por el artículo 116 del Código Fiscal de la Federación al señalar que contra los actos administrativos dictados en materia fiscal federal, se podrá interponer el recurso de revocación.

Cabe señalar que la entonces Dirección General de Aduanas tenía la facultad de revisar de oficio o a petición de parte, las resoluciones de primera instancia que eran dictadas por las aduanas en los juicios administrativos instruidos por infracciones a las disposiciones del Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos.

Para que procediera la revisión de oficio debía existir conformidad expresa o tácita de los interesados y debía tener por objeto la confirmación de las resoluciones cuando estas estuvieran ajustadas a las disposiciones legales aplicables ó bien, revocar los fallos y dictar una nueva resolución, cuando se hubiesen violado normas de procedimiento o se hubieran aplicado inexactamente las disposiciones legales.

La revisión que en su caso procediera debía tener por objeto modificar o revocar las resoluciones, siempre que las oficinas aduaneras hubieran juzgado erróneamente los hechos o aplicado inexactamente las disposiciones legales.

Una vez practicada la revisión de oficio por la Dirección General de Aduanas, esta debía comunicar el resultado a la oficina que dictó la resolución de primera instancia.

Por último, las resoluciones de primera o segunda instancia quedaban firmes cuando existía conformidad expresa o tácita por parte de los responsables, siendo competente para ejecutarla la propia autoridad aduanera que la hubiere dictado.

Nótese que el contenido de este código, sin el ánimo de menospreciar el de sus antecesores, ni mucho menos la ardua labor de aquellos legisladores que sentaron las bases para reglamentar las operaciones de comercio exterior, ya contempla un conjunto de disposiciones jurídicas que se asemeja a lo que actualmente conocemos como procedimiento administrativo en materia aduanera, lo cual en nuestra muy particular opinión, implica ya un avance significativo en la rama del derecho aduanero que por tantas décadas sufrió de constantes limitaciones, debido a su escasa bibliografía

1.4 Etapa Contemporánea.

En virtud de que la Ley Aduanera de 1981, es el antecedente inmediato de la actual Ley Aduanera, se ha creído conveniente profundizar en su estudio ya que innumerables figuras jurídicas, así como terminologías y disposiciones, han sido adoptadas por la Ley vigente.

Pues bien, es así que el 30 de diciembre de 1981, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley Aduanera, misma que entró en vigor a partir del 1º de julio de 1982, abrogando el Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1951.

Esta Ley se componía de 9 títulos, el primero se dedicaba a las disposiciones generales; el título segundo establecía las disposiciones relativas al control de aduana en el despacho; el tercero se dedicó a los impuestos al comercio exterior; el título cuarto a los regímenes aduaneros; el título quinto a

los desarrollos portuarios, zonas libres y franjas fronterizas; el título sexto contenía las atribuciones del Ejecutivo Federal y de las autoridades fiscales; el título séptimo señalaba las infracciones y las sanciones respectivas; el octavo se dedicaba a los recursos administrativos, y por último el título noveno se refería a los agentes aduanales.

A diferencia de la legislación vigente, ésta Ley contenía las disposiciones relacionadas con el procedimiento administrativo en materia aduanera en su título sexto, al señalar que las Autoridades aduaneras tenían la facultad, así como la obligación de levantar un acta de inicio de P.A.M.A., cuando con motivo del reconocimiento aduanero, del segundo reconocimiento, la verificación de mercancías en transporte o por el ejercicio de las facultades de comprobación de las autoridades fiscales, embargaran precautoriamente mercancías. Nótese que es hasta esta fecha en que se actualiza como tal la figura jurídica del PAMA.

En dicha acta se debía hacer constar la identificación de la autoridad que practicaba la diligencia, los hechos y circunstancias que daban motivo al inicio del procedimiento, la descripción, naturaleza y demás características de las mercancías y la toma de muestras de las mismas, en su caso, y otros elementos probatorios necesarios para dictar la resolución correspondiente.

Para el efecto, se le requería a la persona con la que se llevase a cabo la diligencia, designara dos testigos de asistencia y señalara domicilio para oír y recibir notificaciones dentro de la circunscripción de la autoridad competente para tramitar y resolver el procedimiento correspondiente, apercibido de que en caso de no designar alguno o de señalar uno que no le corresponda a él o a su representante legal, las notificaciones que fueren personales se efectuarían por estrados. Por último se le debía indicar al interesado que contaba con un plazo de 10 días para ofrecer las pruebas y alegatos que a su derecho conviniera.

Cabe señalar que las causas que daban origen al embargo precautorio y como consecuencia a la tramitación de un P.A.M.A., eran:

- Cuando las mercancías se introducían a territorio nacional por lugar no autorizado;
- Se tratara de mercancías de importación prohibida o sujetas a restricciones o regulaciones no arancelarias cuyo cumplimiento no fuese acreditado;
- No se acreditase con la documentación aduanal correspondiente, que las mercancías se habían sometido a los trámites previstos en dicha Ley para su introducción al territorio nacional;
- Cuando con motivo del ejercicio de las facultades de las autoridades fiscales, como lo son el reconocimiento aduanero, el segundo reconocimiento o la verificación de mercancías en transporte, se descubrieran sobrantes de mercancías en más de un 10% de lo manifestado en el pedimento o en la carta porte cuando el pedimento no fuese obligatorio, siempre que se tratara de transportistas en vía terrestre,
- Cuando se introdujeran dentro del recinto fiscal vehículos de carga que transportaran mercancías de importación sin el pedimento correspondiente para realizar el despacho de las mismas.

En caso de que con los medios de transporte se llegasen a ocasionar daños en los recintos fiscales, también se establecía que éstos, con excepción de las mercancías que llegaran a transportar, debían ser embargados con el objeto de garantizar el pago de la multa correspondiente.

Como puede observarse, en ésta Ley ya se señalaban como tales las causales que daban origen al levantamiento del acta de inicio del procedimiento administrativo en materia aduanera, así como las formalidades que habían de cumplirse durante su levantamiento.

Una vez levantada y notificada el acta de inicio de procedimiento administrativo en materia aduanera correspondiente, el interesado debía ofrecer las pruebas y los alegatos que considerara pertinentes para desvirtuar los hechos y las circunstancias que dieron origen al embargo precautorio de las mercancías.

Ofrecidas y valoradas las pruebas, la autoridad aduanera debía dictar resolución determinando las contribuciones omitidas e imponiendo las sanciones correspondientes en un plazo de cuatro meses.

Es de hacerse notar que a diferencia del Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos, en esta Ley no se indicaban las formalidades que debían reunir las promociones que presentaran los interesados, concretándose a señalar únicamente que debían hacerlo en un plazo de diez días siguientes a la fecha en que fuera levantada el acta de inicio de procedimiento administrativo en materia aduanera.

Las resoluciones que en su caso fuesen dictadas por las autoridades aduaneras eran recurribles mediante los recursos establecidos en el Código Fiscal de la Federación.

Cabe señalar que este ordenamiento legal contemplaba que el recurso de revocación debía ser agotado por el interesado antes de interponer juicio ante el entonces llamado Tribunal Fiscal de la Federación.

Por último y por tratarse del tema a estudio, únicamente nos concretaremos a decir que en la actualidad uno de los conjuntos de normas jurídicas que regulan la entrada al territorio nacional y la salida del mismo de mercancías y de los medios en que se transportan o conducen, el despacho aduanero y los hechos o actos que deriven de éste o de dicha entrada o salida de mercancías, se encuentran contenidos en la Ley Aduanera vigente,

publicada el 15 de diciembre de 1995 en el Diario Oficial de la Federación, la cual entró en vigor el 1º de abril de 1996, reformada, modificada y adicionada mediante decretos publicados en el mismo órgano oficial del 30 de diciembre de 1996, 31 de diciembre de 1998, 31 de diciembre de 2000, 1º de enero de 2002, 25 de junio de 2002, 30 de diciembre de 2002, 23 de enero de 2006 y 2 de febrero de 2006. Cabe señalar que esta ley abrogó la antigua Ley Aduanera, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1981, quedando sin efectos las disposiciones administrativas, resoluciones, consultas, interpretaciones, autorizaciones o permisos de carácter general que se hubieran otorgado a título particular que se opusiera a dicha ley.

Esta Ley se compone de nueve títulos, el primero se dedica a las disposiciones generales; el segundo al control de aduana en el despacho; el tercero las contribuciones, cuotas compensatorias y de demás regulaciones y restricciones no arancelarias al comercio exterior; el cuarto a los regímenes aduaneros; el título quinto a la franja y región fronteriza; el sexto a las atribuciones del Poder Ejecutivo federal y de las autoridades fiscales; el séptimo a los agentes aduanales, apoderados aduanales y dictaminadores aduaneros; el octavo a las infracciones y sanciones, y el título noveno a los recursos administrativos.

Capítulo Segundo

Conceptos y documentos relacionados con la tramitación del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera

Para poder llegar a comprender la integración y el funcionamiento de un procedimiento administrativo en materia aduanera, primeramente consideramos necesario llevar a cabo el estudio de aquellos conceptos contenidos en el ordenamiento jurídico encargado de regular la entrada a territorio nacional y la salida del mismo de mercancías y de los medios en que se transportan o conducen, el despacho aduanero y los hechos o actos que deriven de éste o de dicha entrada o salida de mercancías, para posteriormente continuar con el desglose y análisis de la figura jurídica denominada procedimiento administrativo en materia aduanera.

2.1 Conceptos

Para comenzar el estudio del presente apartado, es de hacer notar que en materia aduanera serán considerados:

- I. Secretaría, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- II. Autoridad o autoridades aduaneras, las que de acuerdo con el Reglamento Interior de la Secretaría y demás disposiciones aplicables, tienen competencia para ejercer las facultades que la Ley Aduanera establece.
- III. Mercancías, los productos, artículos, efectos y cualesquier otro bienes, aun cuando las leyes los consideren inalienables o irreductibles a propiedad particular.
- IV. Residentes en territorio nacional, además de los señalados en el Código Fiscal de la Federación, las personas físicas o morales residentes en el

extranjero, que tengan uno o varios establecimientos permanentes o bases fijas en el país, siempre que reúnan los requisitos que señale la Ley del Impuesto Sobre la Renta para ser establecimiento permanente o base fija y las personas físicas que obtengan ingresos por salarios de un residente en territorio nacional.

- V. Impuestos al Comercio Exterior, los Impuestos Generales de Importación y de Exportación conforme a las tarifas de las Leyes respectivas.
- VI. Reglamento, el reglamento de la Ley Aduanera.
- VII. Reglas, las de Carácter General que emita la Secretaría.
- VIII. Mecanismo de selección automatizado, el mecanismo que determinara si las mercancías se someterán a reconocimiento aduanero o segundo reconocimiento.
- IX. Programa de devolución de aranceles, el régimen de importación definitiva de mercancías para su posterior exportación.
- X. Programa de diferimiento de aranceles, los regimenes de importación temporal para elaboración, transformación o reparación en programas de maquila o de exportación; de depósito fiscal; y de elaboración, transformación o reparación en recinto fiscalizado.
- XI. Mermas, los efectos que se consumen o pierden en el desarrollo de los procesos productivos y cuya integración al producto no pueda comprobarse.
- XII. Desperdicios, los residuos de las mercancías después del proceso al que son sometidas; los envases y materiales de empaque que se hubieran importado como un todo con las mercancías importadas temporalmente; así como aquellas que se encuentren rotas, desgastadas, obsoletas o inutilizables y las que no puedan ser utilizadas para el fin con el que fueron importadas temporalmente.

Además de estos conceptos, la legislación aduanera también contempla otros como el Despacho Aduanero, al cual se le considera como el conjunto de actos y formalidades relativos a la entrada de mercancías al territorio nacional y

a su salida del mismo, que de acuerdo con los diferentes tráficos y regímenes aduaneros establecidos en el presente ordenamiento, deben realizar en la aduana las autoridades aduaneras y los consignatarios, destinatarios, propietarios, poseedores o tenedores en las importaciones y los remitentes en las exportaciones, así como los agentes o apoderados aduanales.

Así también, tenemos que dentro de los actos de autoridad se considera al reconocimiento aduanero y segundo reconocimiento, los cuales no son sino el examen que lleva a cabo la autoridad aduanera de las mercancías de importación o de exportación, así como de sus muestras, con el objeto de allegarse de los elementos que ayuden a precisar la veracidad de lo declarado, respecto de las unidades de medida señaladas en las tarifas de las leyes de los impuestos generales de importación o exportación, así como el número de piezas, volumen y otros datos que permitan cuantificarlas y establecer su descripción, naturaleza, estado, origen y demás características para lograr su plena identificación y con esto estar en posibilidad de determinar si se cumplieron todas las disposiciones legales aplicables.

Sujetos de los Impuestos al Comercio Exterior, son las personas físicas y morales que introduzcan mercancías al territorio nacional o las extraigan del mismo, incluyendo las que estén bajo algún programa de devolución o diferimiento de aranceles.

Base gravable del Impuesto General de Importación, es el valor en aduana de las mercancías, y éste a su vez será el valor de transacción de las mismas, es decir el valor pagado por las mismas.⁵

Regímenes aduaneros, viene a ser una clasificación de las diferentes formas de introducir o extraer del país, mercancías de procedencia extranjera, nacionales o nacionalizadas. Estos pueden ser Definitivos de Importación o

⁵ *Ibidem.* p. 48

Exportación; Temporales, de Importación o Exportación; Deposito Fiscal; Transito de Mercancías; Elaboración, transformación o reparación en recinto fiscalizado, y Recinto Fiscalizado Estratégico.

Cabe señalar que al efecto, el maestro Máximo Carvajal Contreras, afirma que *“las normas aduaneras establecen las formas de destinación y los particulares podrán voluntariamente seleccionar para sus mercancías, alguna de esas formas debiendo de cumplir con las obligaciones aduaneras propias del régimen escogido”*.⁶

Es de hacerse notar que esta obligación de declarar el régimen aduanero les corresponde a los agentes aduanales a través de los pedimentos de importación.

Así pues, tenemos que el régimen de importación definitiva, consiste en la entrada de mercancías de procedencia extranjera para permanecer en el territorio nacional por tiempo ilimitado, mientras que el de exportación definitiva consiste en la salida de mercancías del territorio nacional para permanecer en el extranjero por tiempo ilimitado.

Los regímenes definitivos se sujetaran al pago del Impuesto General de Importación o Exportación, denominado también Impuesto al Comercio Exterior y en su caso a Cuotas Compensatorias, así como al demás cumplimiento de las demás regulaciones y restricciones no arancelarias y de las formalidades para su despacho.⁷

Lo anterior debido a que como su definición lo dice, esas mercancías podrán permanecer de por vida en territorio nacional, motivo por lo que resulta necesario, el que su importación se grave de alguna manera, así como que se

⁶ CARVAJAL CONTRERAS, Máximo, *Ob. Cit.* p. 413

⁷ ACOSTA ROCA, Felipe. *Ob. Cit.* p. 180

sujete, al cumplimiento de determinadas regulaciones que las haga propicias para el consumo del pueblo mexicano.

Los regimenes de importación o exportación temporal, consisten, el primero, en la entrada al país de mercancías para permanecer en él por tiempo limitado y con una finalidad específica, y el segundo, en la salida del país de las mercancías nacionales o nacionalizadas para permanecer en el extranjero por tiempo limitado y con una finalidad específica.

Como podemos observar, este régimen sujeta la permanencia de las mercancías en territorio nacional a un determinado periodo de tiempo debido a que dicha importación se realiza con fines específicos.

Las importaciones temporales de mercancías de procedencia extranjera no pagarán los impuestos al comercio exterior ni las cuotas compensatorias. Se cumplirán las demás obligaciones en materia de regulaciones y restricciones no arancelarias y formalidades para el despacho de las mercancías destinadas a este régimen.⁸

Cabe señalar que tanto en las importaciones como en las exportaciones temporales se presenta una subdivisión, las cuales pueden ser, en importaciones, para retornar al extranjero en el mismo estado dentro de los plazos previstos en la Ley Aduanera. generalmente este régimen ampara mercancías que no se quedarán en el país, ya que por sus características se trata de bienes que tendrán un fin o uso determinado y que conviene al importador introducir temporalmente sin el pago de impuestos, como lo es el caso de los menajes de casa de mercancía usada propiedad de visitantes, visitantes distinguidos, estudiantes e inmigrantes; o bien para elaboración, transformación o reparación en programas de maquila o de exportación, como lo son las materias primas, maquinaria y demás equipos y componentes

⁸ *Ibidem.* p. 187

necesarios para el proceso de elaboración, transformación o reparación que realizan dichas empresas.

Ahora bien, por lo que se refiere a las exportaciones temporales, la ley aduanera contempla que ésta podrá ser para retornar en el mismo estado o para elaboración, transformación o reparación.

La exportación temporal para retornar en el mismo estado consiste en la salida de mercancías nacionales o nacionalizadas para permanecer en el extranjero por tiempo limitado y con una finalidad específica, siempre que se retornen al extranjero sin modificación alguna; y la exportación temporal para elaboración, transformación o reparación, estriba en la salida de mercancías de territorio nacional para someterse a un proceso de transformación, elaboración o reparación, hasta por dos años.

La exportación temporal de mercancías nacionales o nacionalizadas, no pagarán los impuestos al comercio exterior, pero si deberán cumplir con las demás obligaciones en materia de regulaciones y restricciones no arancelarias.

Deposito Fiscal, de conformidad con la Ley Aduanera, consiste en el almacenamiento de mercancías de procedencia extranjera o nacional en Almacenes Generales de Depósito que puedan prestar este servicio en los términos de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito y además sean autorizadas para ello, por las autoridades aduaneras.

El régimen de Deposito Fiscal, se efectúa una vez determinados los impuestos al comercio exterior, así como las cuotas compensatorias.

Régimen de Tránsito de las Mercancías, consiste en el traslado de las mercancías bajo control fiscal, de una aduana nacional a otra.⁹ Este régimen

⁹ *Ibidem..* p. 198

puede ser interno o internacional. El régimen interno se da cuando la aduana de entrada envía las mercancías de procedencia extranjera a la aduana que se encargara del despacho para su importación y el régimen internacional se da cuando aduana de entrada envía a la aduana de salida las mercancías de procedencia extranjera que lleguen al territorio nacional con destino al extranjero, por citar dos casos nada más.

Régimen de Elaboración, Transformación o Reparación en recinto fiscalizado, consiste en la introducción de mercancías extranjeras o nacionalizadas a dichos recintos para ser transformadas, elaboradas o reparadas y posteriormente retornadas al extranjero o exportadas.

Como podemos observar, estos son algunos de los muchos conceptos que se deberán tomar en cuenta durante el desarrollo de las actividades aduaneras, cuyas consecuencias por inobservancia, pueden derivar en el inicio de un PAMA.

2.1.1 Procedimiento

Antes de continuar con el estudio del procedimiento administrativo en materia aduanera, nos resulta necesario ocuparnos de aquellos conceptos jurídicos que le dan origen de manera general, es decir desde el tronco común denominado proceso y procedimiento administrativo.

En este sentido debemos entender como:

Proceso, etimológicamente deriva del vocablo *procedere*, que significa marchar, avanzar, ir hacia delante; en sentido amplio, es el conjunto de actos interrelacionados entre sí y caracterizado por su naturaleza eminentemente teológica, en la medida que busca la realización de un fin determinado. Desde él punto de vista de la función administrativa, podríamos decir que el proceso

sería aquel acervo de actuaciones coordinadas y orientadas en el logro de la satisfacción de necesidades sociales mediante el cumplimiento de los cometidos gubernamentales.

Es decir, el camino que conduce a una finalidad, cuya base se encuentra en el acatamiento al principio de la legalidad, de la cual depende la garantía del respeto a los intereses particulares de los asociados que se encuentran relacionados procesalmente con la administración.

El proceso partiendo de esta definición se nos presenta como un conjunto de actos proyectivos cuya secuencia tiene como objeto de conocimientos la acción y que es dividido para la consecución de su fin en etapas durante las cuales el juez conoce de la controversia debido a la trilateralidad de la acción procesal.

Así pues, podemos considerar que las etapas procesales son la postulatoria, durante la cual el juez conoce las pretensiones de las partes y la causa de la controversia; la probatoria, durante la cual las partes ofrecen y desahogan los medios idóneos para comprobar sus pretensiones y, la conclusiva, dentro de la cual las partes hacen del conocimiento de la autoridad jurisdiccional, las consideraciones de derecho de conformidad con las cuales fundan su pretensión.

Por lo que respecta a la sentencia, esta es la actividad aislada que lleva a cabo el juez sin escuchar a las partes, y por medio de la cual da a conocer a éstas, la interpretación jurídica del conflicto y los derechos y obligaciones de las mismas.

Una vez determinado el concepto y naturaleza jurídica del proceso, es conveniente establecer la noción del procedimiento.

A lo largo de la historia, diversos autores se han abocado a la tarea de definir la diferencia que existe entre proceso y procedimiento. Así pues, mientras para unos el lenguaje común proceso y procedimiento tienen un significado idéntico, desde el punto de vista jurídico tienen una connotación diversa, ya que procedimiento lo debemos de entender como el ordenamiento de actos predispuestos para tal fin.

Es decir, para determinar que se entiende por procedimiento, es necesario evocarnos al estudio de su naturaleza autónoma y elaborar un análisis profundo considerable, no simplemente como secuencia de actos, sino como secuencias de actos cuya característica precisa, es la conexión vital entre esos actos ya que ningún procedimiento puede ser ajeno a una finalidad; sin embargo lo que define al procedimiento son las conexiones, de ahí que sea dinámico y que el dinamismo e instancias requieran de una exteriorización mecánica para su desarrollo, instituyéndose el procedimiento para regir la eficacia de las conexiones existentes entre acto y acto.

Consideramos adecuado y de manera muy precisa manifestar cuales son las distinciones que consideramos separan al proceso y procedimiento:

La primera diferencia importante entre el proceso y el procedimiento se desprende de su constitución, ya que si bien ambos son relaciones dinámicas que requieren de formalidades y que tienen una finalidad específica, el proceso a diferencia del procedimiento se forma de acciones, en tanto que el procedimiento de instancias, ya que cuando se habla de instar en un procedimiento impugnativo hablamos de queja o recurso, en tanto que cuando se habla de instar en el proceso se habla de accionar, y es aquí donde surge la indiscutible diferenciación entre estos dos actos, ya que en el procedimiento las instancias se caracterizan por ser unilaterales, es decir, la petición es dirigida del particular a la autoridad administrativa, así también la querrela, queja o revocación, independientemente de que exista otro particular o autoridad

distinta del sujeto que motiva la instancia, que pueden ser perjudicados con la pretensión, quienes como terceros podrán oponerse en la petición, pero ningún caso debatir con el pretendiente, es decir, no tienen la posibilidad de reaccionar forzosamente en la instancia original, aunque si podrán pretender de otra diferente.

Lo anterior no sucede en el proceso, ya que la acción tienen como finalidad el que la instancia pase por el juez, pero que sus efectos recaigan en la contraparte, siendo característica esencial y fundamental del proceso la relación jurídica trilateral.

De lo anterior se deduce que la diferencia fundamental entre el proceso y el procedimiento radique en que el proceso queda constituido de acciones y reacciones, en tanto que el procedimiento es un conjunto de instancias unilaterales.

En opinión de algunos pensadores, el proceso se distingue del procedimiento en cuanto que, mientras el proceso tiene un concepto teleológico que implica las características de que la secuela de actos del órgano estatal tienden a la consecución de un fin específicamente determinado, llámese acto jurisdiccional, el procedimiento no participa de esa característica, ya que tiene un concepto formal que se desprende de la finalidad del conjunto de actos.

Como podemos observar de dichas tendencias, todo proceso como secuela de actos que se realiza progresivamente para la satisfacción de un fin determinado, implica necesariamente un procedimiento, pero no viceversa, ya que el procedimiento carece del carácter teleológico del proceso.

En conclusión podemos afirmar que la diferencia fundamental del proceso y del procedimiento radica en que el primer concepto tienen por objeto la realización de la función jurisdiccional por órganos competentes, imparciales

e independientes a las partes, en tanto que el procedimiento tiene por objeto la realización de otro tipo de función estatal.

2.1.2 Procedimiento Administrativo

Cuando una administración pública realiza una actividad para realizar los fines a ella encomendados, ha de hacerlo a través del procedimiento establecido al efecto y en este caso es el procedimiento administrativo, ya sea dictando normas, declarando o modificando derechos en primera decisión o revisando sus propios actos e imponiendo sanciones.

La existencia del procedimiento administrativo es relativamente nueva por tanto que su concepción surge con las ideas modernas del estado de derecho, a partir de las cuales actualmente la autoridad se ve restringida y sometida al cumplimiento y seguimiento de reglas previamente establecidas, ya que todas las funciones del estado tienen su procedimiento especial.

Así pues, podemos decir que el proceso posee el máximo de complejidad formal, lo que es debido a la particular dignidad del órgano ante el cual se desarrolla, en el que el juez está en posición de *terzietà* e independencia respecto de las partes; y por el contrario, en el procedimiento administrativo hay menor solemnidad en las secuencias de los actos y menor rigor preclusivo, desarrollándose ante una autoridad que es, a la vez, juez y parte.

A decir del maestro Francisco López Nieto, el procedimiento administrativo *“es el cause legal que los órganos de la administración se ven obligado a seguir en la realización de sus funciones y dentro de su competencia respectiva, para producir los actos administrativos”*.¹⁰

¹⁰ LÓPEZ NIETO Y MALLO, Francisco, El Procedimiento Administrativo, José M. Bosch, p. 21.

Es decir, el procedimiento administrativo es el camino o la vía legal que debe seguir la autoridad administrativa para la creación del acto administrativo, pero la creación de este acto no se limita a una sola emisión en sí, sino a su total producción en la esfera o ámbito de la administración, esto es, que el procedimiento administrativo no concluye su tarea propia en la sola elaboración del acto, éste necesita ser ejecutado y superar toda objeción o impugnación administrativa para alcanzar su vida definitiva dentro de la misma administración.

Así pues, tenemos que el procedimiento administrativo es la serie de trámites y formalidades a que deben someterse los actos de la administración, con el objeto de que se produzcan con la debida legalidad y eficacia, tanto en beneficio de la administración como de los particulares. Solo en sentido muy estricto el procedimiento administrativo se podría comprender como cause legal para la emisión del acto.

Cabe señalar que a nuestra consideración, esta última definición recoge las dos notas que caracterizan hoy día el procedimiento administrativo: la primera, nacida al amparo de las doctrinas del estado de derecho que atribuye al procedimiento como finalidad la garantía y defensa del particular; y la segunda, consecuencia lógica del carácter social del estado moderno, que ve en el procedimiento la conveniencia de la administración y del interés social en ella personificado.

Este último carácter es reconocido también al procedimiento administrativo por nuestra jurisprudencia, al señalar que la observancia de las reglas de procedimiento es garantía de los derechos que incumben no solo a los particulares a quienes afectan y cuya vulneración le puede producir grandes perjuicios, sino también al orden público, que en ellas encuentra el principal

fundamento de la justicia que tiene la obligación de conferir, y la que debe ser acompañada siempre del mayor esclarecimiento.¹¹

Luego entonces, podemos decir que el procedimiento administrativo está constituido por un conjunto de trámites y formalidades que determinan los requisitos previos que preceden el acto administrativo, como su antecedente y fundamento, los cuales son necesarios para su perfeccionamiento y condiciona su validez, al mismo tiempo que para la realización de un fin.

Para el maestro Andrés Serra Rojas, *“el procedimiento administrativo ésta formado por una serie de formalidades que establecen una garantía para los administrados, para evitar arbitrariedades y obtener un resultado determinado, en este caso, el asegurar el interés general”*.¹²

De la anterior definición podemos desprender la existencia de dos elementos que caracterizan al procedimiento administrativo, es decir, un fin último, consistente en la defensa y garantía de los derechos del particular, y la conveniencia de la administración y el interés social, ya que la observancia de las reglas del procedimiento garantizan tanto los derechos del particular a quien afecta, como el orden público, cuyo principal fundamento de justicia que se encuentra inmerso en las mencionadas reglas.

Visto lo anterior, y reiterando las elaboraciones doctrinales, entendemos que procedimiento administrativo es el sendero preestablecido legalmente, consistente en trámites y formalidades, a los cuales deben someterse las autoridades administrativas en ejercicio de sus actuaciones, tendientes a la producción de actos administrativos, para que estos en su formación obedezcan a una trayectoria garante de los derechos de los interesados y de la comunidad en general, lo mismo que de las ritualidades tendientes a impedir la

¹¹ *Idem.*

¹² SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, Porrúa, S.A., p. 268

arbitrariedad o el incumplimiento de los fines sociales y el interés general, es decir, es la serie de formalidades y actos vinculados causalmente entre sí, que anteceden y preparan la emisión de un acto administrativo, así como la intervención del particular cuyos derechos pueden perjudicarse por el acto emitido.

Dentro del procedimiento administrativo podemos hablar de dos fases; es decir, la primera de ella comprende las formalidades y ritualidades propias de la estructuración de la decisión administrativa y su posterior exteriorización con el fin de producir los efectos a que la administración espera llegar, etapa conocida como de la actuación administrativa.

La segunda fase comprende los procedimientos garantes a seguirse en los eventos en que los afectados con los pronunciamientos que hemos indicado, interpongan ante la misma administración los medios de impugnación legalmente reconocidos, con la finalidad de que ésta los aclare, modifique o revoque, etapa reconocida como de la vía gubernativa.

Como podemos observar, el procedimiento administrativo va adquiriendo en el terreno de la doctrina y en el terreno legal una importancia singular. Ello obedece, en primer lugar a dos factores principales: de un lado, la creciente actividad tutelar e intervencionista del estado, que exige cada vez mayor número de normas que encaucen la actividad administrativa, y del otro la necesidad de formular las debidas garantías para el derecho de los particulares, las cuales pueden hallarse en el establecimiento de reglas de procedimiento que impidan que la actuación administrativa viole aquellos derechos, y se permita al particular un nuevo examen o revisión de los actos de la administración cuando los considere lesivos.

2.1.3 Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera

Antes de dar inicio a este tema base medular de nuestra tesis, nos es preciso señalar primeramente la importancia que tiene el derecho aduanero en nuestro país, por lo que a continuación nos permitimos señalar algunas definiciones que diversos autores han realizado sobre este punto.

Para el maestro Máximo Carvajal Contreras, el Derecho Aduanero *“es el conjunto de normas jurídicas que regulan, por medio de un ente administrativo, las actividades o funciones del estado en relación con el comercio exterior de mercancías que entren o salgan en sus diferentes regímenes al o del territorio aduanero, así como de los medios y tráficos en que se conduzcan y las personas que intervienen en cualquier fase de la actividad o que violen las disposiciones jurídicas”*.¹³

De la anterior definición podemos distinguir que la Ley Aduanera es el conjunto de normas que regulan las situaciones derivadas de la importación y exportación de mercancías.

Es decir, el Derecho Aduanero es el conjunto de normas jurídicas que se contienen en la Ley Aduanera y que tienen por objeto regular todos los actos relacionados con la importación o exportación de mercancías, así como sus posibles infracciones y sanciones, coincidiendo en ese sentido con lo descrito por el maestro Andrés Rohde Ponce, quien señala que el Derecho Aduanero *“es el conjunto de instituciones y principios que se manifiestan en normas jurídicas que regulan la actividad aduanera del estado, las relaciones entre el estado y los particulares que intervienen en dicha actividad, la infracción a esas normas, sus correspondientes sanciones y los medios de defensa de los particulares frente al estado”*.¹⁴

¹³ Carvajal Contreras, Máximo, *Ob Cit.* p. 4

¹⁴ ROHDE PONCE, Andrés, Derecho Aduanero Mexicano, ISEF, México, 2002, p. 55

Una vez analizado lo anterior, podemos decir que el procedimiento administrativo en materia aduanera es el conjunto de actos previstos en la ley, ligados en forma sucesiva, con la finalidad de emitir una resolución definitiva ya sea condenatoria o absolutoria dentro de los plazos establecidos en la ley, respetándole al particular su garantía de audiencia al considerarle las probanzas y argumentaciones que pretendan justificar la legal estancia de las mercancías de procedencia extranjera en territorio nacional.

En este sentido, concordamos con el licenciado Arturo Hernández de la Cruz, quien señala que *“este procedimiento tiene como objetivo fundamental revisar la documentación con la que se pretenda amparar a una mercancía de origen o procedencia extranjera para ejercer sobre los tenedores de la misma las facultades de comprobación de las autoridades aduaneras, a fin de verificar o comprobar que las mismas fueron ingresadas al país de manera legal, o bien que para su introducción al mismo se cumplieron con todos y cada uno de los requisitos y formalidades”*.¹⁵

Por lo anterior, podemos concluir que el procedimiento administrativo aduanero es en sí, el conjunto de actos y formalidades que realizan las autoridades administrativas con motivo de las irregularidades derivadas de la introducción o extracción del país de bienes o cosas y de sus medios de transporte, así como el cumplimiento de obligaciones y regulaciones impuestas por la ley y otros ordenamientos jurídicos.

2.2 Documentos

La actividad aduanera del estado se extiende más allá del transporte y retiro de las mercancías de las aduanas, regulando y controlando la estadía o permanencia de las mismas en el territorio mexicano, así como su tenencia y su

¹⁵ HERNÁNDEZ DE LA CRUZ, Arturo, Estudio Práctico de los PAMAS, ISEF, 2ª edición, 2003, p. 24

transmisión por los particulares, mediante la exhibición de diversos documentos reconocidos, tanto por la Ley Aduanera, como por el Código Fiscal de la Federación y la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación, por mencionar algunos.

En este contexto tenemos que para efectos de control aduanero de la legal estancia o tenencia en el país de mercancías de origen extranjero, la Ley Aduanera establece la obligación de presentar diversos documentos, los cuales se encuentran contemplados en dicha legislación, y que por su ámbito de aplicación los llamaremos documentación aduanera.

2.2.1 Pedimento y sus anexos

Así pues, tenemos que la palabra pedimento deriva de la etimología pedir, petición.

En materia aduanera, el pedimento es un documento de carácter privado que se convierte en una declaración de todas las cosas y circunstancias que se relacionan con la importación y exportación de mercancías. Más que una petición del sujeto pasivo a la autoridad en la relación jurídica aduanera, es una manifestación de los datos relacionados con las mercancías a importar o exportar, dejando a las autoridades aduaneras la facultad de revisar lo declarado por excepción en el reconocimiento aduanero o segundo reconocimiento, o con posterioridad al despacho mediante el ejercicio de las facultades de comprobación de las autoridades competentes.

El pedimento de importación es la forma oficial aprobada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que deberá ser impresa con medidas de 28 cms. de largo por 21.5 cms. de ancho (tamaño carta). Este documento deberá ser publicado en el Diario Oficial de la Federación, por lo general mediante la publicación de los anexos a la Reglas de Carácter General en

Materia de Comercio Exterior, y deberá ser presentado ante la aduana a nombre de quienes importen o exporten mercancías, por conducto de agente o apoderado aduanal

Dicho pedimento se encuentra conformado de bloques, de los cuales únicamente se deberán imprimir los bloques correspondientes a la información que deba ser declarada, es decir, si se trata de un pedimento de exportación, no se debe declarar información que corresponda exclusivamente a un pedimento de importación.¹⁶

Este documento, como ya mencionamos, tiene un carácter privado ya que contiene una serie de declaraciones que realizan los importadores o exportadores, por conducto de los agentes o apoderados aduanales, respecto de información relativa con las mercancías a importar o exportar.

Es así como la Ley Aduanera establece que quienes importen o exporten mercancías están obligados a presentar ante la aduana, por conducto de agente o apoderado aduanal, un pedimento en la forma oficial aprobada por la Secretaría.

Ahora bien, el anexo 1 de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2007, establece una serie de formas oficiales que son aprobadas por la Secretaría para efectuar operaciones de comercio exterior.

Dentro de este anexo se encuentra el formato de pedimento, cuyo formato vigente fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de junio de 2002 y su instructivo de llenado en el anexo 22, publicado en el mismo órgano informativo el 14 de mayo de 2007. Cabe señalar que por lo que se refiere a los anexos, estos se publican cada año en el Diario Oficial de la

¹⁶ ZEPEDA SALINAS, Erick R., Nuevos Regímenes Aduaneros, tercera edición. ISEF, 2003. p. 196

Federación, mediante decreto emitido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El pedimento se encuentra conformado en 25 bloques o encabezados, los cuales a su vez se encuentran divididos en campos.

Como señalamos con anterioridad, solamente se deberán imprimir los bloques correspondientes a la información que deba ser declarada, la cual se encuentra contenida en el anteriormente citado anexo 22 de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de mayo de 2007, información que podrá ser la siguiente:

A) Encabezado principal del pedimento.

El encabezado principal del pedimento debe asentarse en la primera página de todo documento. La parte derecha del encabezado debe utilizarse para las certificaciones del banco y selección automatizada.

Dicho encabezado se compone de treinta y siete campos, los cuales entre otros deben ser: el número de pedimento asignado por el agente, apoderado aduanal o de almacén; la leyenda que identifica al tipo de operación (Imp) importación, (Exp) exportación; la clave del pedimento de que se trate, conforme al apéndice 2 de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior; el régimen aduanero al que se destinan las mercancías; la clave con la que se identifica el destino de la mercancía en importaciones o el origen en exportaciones; el tipo de cambio del peso mexicano con respecto al dólar de los Estados Unidos de América, para efectos fiscales; la cantidad en kilogramos, del peso bruto total de la mercancía; la clave de la aduana y sección aduanera por la que la mercancía entra o sale, al o del territorio nacional; la clave del medio de transporte en que se conduce la mercancía para

su entrada-salida al o del territorio nacional; la clave del medio en que se conduce la mercancía cuando arriba a la aduana-sección de despacho, por mencionar algunas.

Cabe señalar que por lo que se refiere al número de pedimento, este se integra de quince dígitos, los cuales hacen referencia al año de validación, la aduana de despacho, el número de patente o autorización otorgada, el último número del año en curso y la numeración progresiva por aduana de cada documento. Cada uno de estos grupos de dígitos deberá ser separado por dos espacios en blanco, excepto entre el dígito que corresponde al último dígito del año en curso y los seis dígitos de la numeración progresiva.

B) Encabezado para páginas secundarias del pedimento:

Este segundo encabezado o bloque, de ser necesario, debe contener los datos relativos al número de pedimento asignado por el agente, apoderado aduanal o de almacén, el cual se integra de quince dígitos, los cuales hacen referencia al año de validación, la aduana de despacho, el número de patente o autorización otorgada, el último número del año en curso y la numeración progresiva por aduana de cada documento; la leyenda que identifica al tipo de operación (Imp) importación, (Exp) exportación; la clave del pedimento de que se trate, conforme al apéndice 2 de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior; el Registro Federal de Contribuyentes del importador-exportador que efectúe la operación de comercio exterior, y el CURP del importador/exportador que efectúe la operación de comercio exterior.

C) Pie de página de todas las hojas del pedimento.

En este campo se señalarán los datos referentes a los agentes aduanales, apoderados aduanales o apoderados de almacén, los cuales consistirán en el nombre completo del agente, apoderado aduanal que

promueve el despacho, o razón social del almacén; el Registro Federal de Contribuyentes del agente aduanal, apoderado aduanal, o del almacén que realiza el trámite; la clave Única del Registro de Población del agente aduanal o apoderado aduanal que realice el trámite; el nombre completo del mandatario del agente aduanal que promueve el despacho. Tratándose de almacenes generales de depósito, se debe asentar el nombre completo de la persona autorizada para realizar trámites ante la aduana en su representación; el Registro Federal de Contribuyentes del mandatario de agente aduanal o del representante del almacén autorizado, que realice el trámite; la Clave Única del Registro de Población del mandatario del agente aduanal o del representante del almacén autorizado, que realiza el trámite; el número de la patente o autorización otorgada por la Administración General de Aduanas, apoderado aduanal o de almacén que promueva al despacho, entre otros datos.

D) Encabezado de datos del proveedor.

En dicho encabezado se contiene la información relacionada con los datos del proveedor, la cual consiste en el Id. Fiscal. Tratándose de importadores, la clave de identificación fiscal del proveedor; el nombre, denominación o razón social del proveedor de las mercancías; el domicilio comercial del proveedor; se anotará "Si", si existe vinculación y "no", si no existe vinculación; el número de cada una de las facturas comerciales que amparen las mercancías; la fecha de facturación de cada una de las facturas que amparen las mercancías; (Incoterm) la forma de la facturación de acuerdo con los incoterms internacionales vigentes, conforme al apéndice 14 del anexo 22 de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2007; la clave de la moneda utilizada en la facturación, conforme al apéndice 5 del multicitado anexo 22; el valor total de las mercancías que amparan las facturas, en la unidad monetaria utilizada en la facturación, considerando el incoterm aplicable; el factor de equivalencia de la moneda de facturación en dólares de los Estados Unidos de América, vigente en la fecha de entrada o de

presentación de las mercancías, y el equivalente en dólares de los Estados Unidos de América, del valor total de las mercancías asentadas en el pedimento, que amparan las facturas en moneda nacional o extranjera, según sea el caso.

E) Encabezado de datos del destinatario.

Este dato se deberá declarar sólo para exportaciones cuando el destinatario sea distinto del comprador. Esta información consiste en el Id. Fiscal; la clave de identificación fiscal del destinatario; el nombre, denominación o razón social del destinatario de las mercancías, y el domicilio comercial del destinatario.

En caso de que se cuente con varios destinatarios, el bloque se imprimirá tantas veces como destinatarios amparen el pedimento.

F) Transporte.

Nos gustaría comentar, antes de referirnos a los campos que deberá contener éste apartado, que los importadores no sólo están obligados a declarar aquella información que se relaciona directamente con las mercancías a importar, sino que además se encuentran sujetos a manifestar los datos relativos a los medios de transporte a través de los cuales se van a introducir las mercancías al territorio nacional y de los que incluso, su incumplimiento, bien podría encuadrar en una de las causales que dan origen al procedimiento administrativo en materia aduanera sujeto a estudio.

Los campos 1 y 2 de este bloque se exigirán a la importación en las siguientes modalidades: transporte carretero, ferroviario, marítimo, excepto cuando se realicen mediante pedimentos consolidados, así como cuando se trate de operaciones en las que no se requiera de la presentación física de las

mercancías para realizar su despacho. Tratándose de operaciones de tránsito, excepto para tránsito internacional de transmigrante, serán exigibles todos los campos del 1 al 6 de este bloque, los cuales consisten en la identificación del transporte que introduce la mercancía al territorio nacional. Si el medio de transporte es vehículo terrestre se anotarán las placas de circulación del mismo, marca y modelo; si es ferrocarril, se anotará el número de furgón o plataforma; tratándose de medio de transporte marítimo, el nombre de la embarcación; la clave del país de origen del medio de transporte, conforme al apéndice 4 del anexo 22 de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2007; el nombre o razón social del transportista tal como lo haya manifestado para efectos del RFC; la clave del Registro Federal de Contribuyentes del transportista; la CURP del transportista cuando sea persona física, y el domicilio fiscal del transportista, tal como lo haya manifestado para efectos del RFC.

G) Candados.

Esta información se refiere al o los números de candados oficiales que el agente o apoderado aduanal coloca al contenedor o vehículo, o el número de candado de origen en los casos previstos en la legislación vigente. También se deberá anotar el número o números de los candados oficiales asignados al terminar la primera revisión. En caso de ser procedente, se deberá anotar el número o números de candados oficiales asignados al terminar la segunda revisión, para uso exclusivo de la autoridad aduanera.

H) Guías, manifiestos o conocimientos de embarque.

En este bloque, dependiendo del tipo de transporte, se podrán imprimir tantos renglones sean necesarios y en cada uno se podrá declarar la información hasta de tres números de guías, manifiestos o números de orden del conocimiento de embarque. Dicho bloque, contiene dos campos, de los cuales el primero contiene la información relativa al o los números de la(s)

guía(s), manifiesto(s) o los números de orden del conocimiento de embarque, para el caso de las importaciones. En el caso de tránsitos a la importación, deberá imprimirse el o los números de la(s) guía(s) terrestre(s). En el segundo campo se anotará la letra mayúscula que identifique el tipo de guía a utilizar (m) master o (h) house.

I) Contenedores.

Este bloque tiene como finalidad el que se declare la información relacionada con los contenedores, en los cuales se importa o exporta la mercancía.¹⁷ Dicho bloque se integra del número de contenedor; el tipo de contenedores. Se debe anotar la clave que identifique el tipo de contenedor, conforme al apéndice 10 del anexo 22 de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2007.

J) Identificadores a nivel pedimento.

Este bloque se encuentra integrado por cuatro campos, el primero se refiere a la clave que define el identificador aplicable, conforme al apéndice 8 del anexo 22 de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2007, marcado en la columna de nivel de dicho apéndice con la clave "g"; y los tres siguientes al complemento del identificador aplicable conforme al apéndice 8 del anexo 22 de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2007, siguiendo las instrucciones señaladas en la columna complemento de dicho apéndice, para el identificador en cuestión.

K) Cuentas aduaneras y cuentas aduaneras de garantía a nivel pedimento.

¹⁷ *Ibidem*. p. 217

Cuando se esté en alguno de los supuestos a que se refieren los artículos 84-A, 86 y 96 de la Ley Aduanera, se deberá declarar el bloque correspondiente a cuentas aduaneras y cuentas aduaneras de garantía.

Dichos campos deberán contener el tipo de cuenta aduanera o cuenta aduanera de garantía que se utiliza, conforme a las siguientes opciones:

Clave	Descripción
0	Cuenta aduanera. Cuenta aduanera de garantía global.

El campo 2, deberá contener la clave de garantía, conforme a las siguientes opciones:

Clave	Descripción
1	Depósito.
2	Fideicomiso.
3	Línea de crédito.
4	Cuenta referenciada (depósito referenciado).
5	Prenda.
6	Hipoteca.
7	Títulos valor.
8	Carteras de créditos del propio contribuyente.

El campo 3, deberá contener la clave de la institución emisora de la constancia de depósito en la cuenta, autorizada por la Secretaría, para emitir cuentas aduaneras, conforme a lo siguiente:

1. Banamex.
2. Bancomer.
3. Bital.

4. Bursamex, S.A. de C.V.
5. Operadora de Bolsa, S.A. de C.V.
6. Vector Casa de Bolsa, S.A. de C.V.

De igual forma, deberá contener la información relativa al número de cuenta asignado por la institución emisora; el folio correspondiente a la constancia de depósito en la cuenta aduanera. Deberá ser único por institución emisora. No podrá declararse en cero o dejarse en blanco; el importe total que ampara la constancia de depósito, y la fecha de la constancia de depósito en la cuenta aduanera.

L) Descargos.

La información de descargos de la operación u operaciones originales, sólo deberá ser impresa y transmitida electrónicamente cuando se trate de pedimentos de extracción de depósito fiscal (excepto industria automotriz), cambio de régimen de mercancías importadas al amparo del artículo 106, fracción III, inciso a) de la Ley Aduanera, retorno de importaciones temporales en su mismo estado (excepto maquiladoras y pitex), cambio de régimen, sustitución, desistimiento o retorno, reexpedición, en pedimentos complementarios al amparo del artículo 303 del TLCAN o cuando las mercancías hayan arribado a la aduana de despacho en tránsito.

Este bloque se compone de 3 campos, los cuales a saber, deberán contener el número asignado por el agente, apoderado aduanal o del almacén en la operación original, integrado con quince dígitos; la fecha en que se efectuó la operación original, y la clave del pedimento original. La clave de pedimento de que se trate, conforme al apéndice 2 del anexo 22 de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2007.

M) Compensaciones.

La información de compensaciones sólo deberá ser impresa y transmitida electrónicamente cuando se utilice la forma de pago 12 de compensaciones para el pago de gravámenes en el pedimento. En este caso se deberá descargar del saldo por diferencias a favor del contribuyente, por cada uno de los importes que se estén compensando, haciendo referencia al pedimento original, en el cual se efectuó el pago en exceso. Dicha información, en específico, consistirá en el número asignado por el agente o apoderado aduanal o de almacén del pedimento en que se generó el saldo a favor, integrado con quince dígitos; la fecha en que se efectuó la operación original; la calve del gravamen del que se esta descargando saldo para compensación, el importe del gravamen compensado que se descarga del saldo de diferencias a favor del contribuyente del pedimento original.

N) Documentos que amparan las formas de pago: fianza, cargo a partida presupuestal gobierno federal, certificados especiales de tesorería publico y privado.

La información de este bloque deberá ser impresa y transmitida electrónicamente solo cuando se utilicen las formas de pago mencionadas, misma que deberá consistir en la clave de la forma de pago del concepto a liquidar que corresponda al tipo de documento que se declare; el nombre de la dependencia o institución que expide el documento; el número que permita identificar el documento de que se trate; la fecha de expedición del referido documento; el importe total que ampara; el saldo disponible, y el importe total a pagar en el pedimento.

O) Observaciones a nivel pedimento.

El bloque correspondiente a observaciones deberá ser impreso cuando se haya enviado electrónicamente esta información, por considerar el agente o

apoderado aduanal conveniente manifestar alguna observación relacionada con el pedimento.

P) Encabezado de partidas.

Para cada una de las partidas del pedimento se deberán declarar los datos que a continuación se mencionan, conforme a la posición en que se encuentren en el encabezado de partidas del formato de pedimento.

Se deberá imprimir, ya sea inmediatamente después de la información general del pedimento, o inmediatamente después del encabezado de las páginas subsecuentes, y debe de ser para cada una de las partidas del pedimento.

Los campos que componen el bloque de partidas debe contener el número de la secuencia de la fracción en el pedimento; la fracción arancelaria aplicable a la mercancía según corresponda, conforme a la TIGIE; la clave de subdivisión cuando ésta sea requerida y la clave que especifica si el valor en aduana está influido por vinculaciones comerciales, financieras o de otra clase, conforme a las siguientes opciones:

Clave	Descripción.
0	No existe vinculación.
1	Sí existe vinculación y no afecta el valor en aduana.
2	Sí existe vinculación y afecta el valor en aduana.

Así mismo, se deberá declarar la clave del método de valoración de mercancías importadas; (UMC) la clave correspondiente a la unidad de medida de comercialización de las mercancías señalada en la factura correspondiente; la cantidad de mercancías conforme a la unidad de medida de comercialización de acuerdo a lo señalado en la factura; (UMC) la clave correspondiente a la

unidad de medida de aplicación de la Tarifa de la Ley del Impuesto General de Importación o Exportación, según sea el caso; la cantidad correspondiente conforme a la unidad de medida de la Tarifa de la Ley del Impuesto General de Importación o Exportación, según sea el caso; la clave del país que vende (en importación) o del país que compra (en exportación); p. o/d. en importaciones, la clave del país de origen de las mercancías o donde se produjeron. En exportación, la clave del país del destino final de la mercancía; la descripción de las mercancías, la naturaleza y características técnicas y comerciales, necesarias y suficientes para determinar su clasificación arancelaria; tratándose de importaciones el valor en aduana de la mercancía expresado en moneda nacional, este valor deberá ser igual al resultado que se obtenga de multiplicar el importe del precio pagado a nivel partida por el factor de prorratio (valor en aduana total del pedimento entre el importe total de precio pagado del pedimento). Tratándose de exportaciones, el valor comercial de las mercancías en dólares de los Estados Unidos de América; el valor en moneda nacional que corresponda a la mercancía sin incluir fletes ni seguros ni otros conceptos.

En exportación, se deberá declarar el valor comercial; el importe de precio unitario, esto es el resultado de dividir el precio pagado entre la cantidad de unidades de comercialización de cada una de las mercancías. Tratándose de precios estimados, el precio unitario de la mercancía especificado en la factura para cada una de las mercancías; el importe del valor agregado a las mercancías en las exportaciones de bienes elaborados por maquiladoras; la marca de las mercancías que se importen; el modelo de las mercancías que se importen; la descripción abreviada de la contribución o aprovechamiento que aplique a nivel partida (p); la tasa aplicable a la contribución o aprovechamiento; la clave del tipo de tasa aplicable, conforme al apéndice 8 del anexo 22 de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2007; la clave de la forma de pago aplicable a la contribución correspondiente, pudiendo utilizar tantos renglones como formas de pago distintas para la contribución; el importe total en moneda nacional de la contribución y aprovechamientos

correspondientes, pudiendo utilizar tantos renglones como formas de pago distintas para la contribución, y, tratándose de retornos de empresas maquiladoras o PITEX, se deberá asentar el valor de las mercancías importadas temporalmente y que se están retornando.

Q) Mercancías.

El presente bloque se utilizara para la importación de vehículos, y deberá contener el número de identificación vehicular, excepto cuando se trate de operaciones de la industria automotriz terminal o manufacturera de vehículos de autotransporte que cuenten con autorización de autoridad competente.

Tratándose de mercancías distintas a vehículos, se deberá declarar el número de serie de las mercancías.

Así también, se deberá declarar el kilometraje del vehículo, cuando éste se importe al amparo del Acuerdo que modifica el similar que establece la clasificación y codificación de mercancías cuya importación y exportación esta sujeta al requisito de permiso previo por parte de la Secretaría de Economía y para la importación definitiva de vehículos.

ñ) Regulaciones y Restricciones no arancelarias.

Si de conformidad con los artículos 17 y 29 de la Ley de Comercio Exterior, y en los términos del artículo 36, fracción I, inciso c) y fracción II, inciso b) de la Ley Aduanera, se esta sujeto al cumplimiento de regulaciones y restricciones no arancelarias, se deberá de imprimir el bloque referente a las citadas regulaciones y restricciones no arancelarias, el cual deberá contener la clave del permiso que comprueba el cumplimiento de las obligaciones en materia de restricciones y regulaciones no arancelarias requeridas; el número del permiso o autorización que compruebe o acredite el cumplimiento de las

obligaciones en materia de restricciones o regulaciones no arancelarias, se debe asentar en ocho caracteres, la firma electrónica que se da de acuerdo al permiso o certificado proporcionado; el importe del valor comercial en dólares de los Estados Unidos de América que se descargue, y la cantidad de mercancía en unidades de medida de tarifa o de comercialización que se está descargando, según se expidió.

Esta es una conducta cuyo incumplimiento da origen al inicio de un procedimiento administrativo en materia aduanera como veremos más adelante.

R) Identificadores (nivel partida).

Este bloque se integra por 4 campos de los cuales el primero (Identif.) se refiere a la clave que define el identificador aplicable, conforme al apéndice 8 del anexo 22 de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2007, y marcado en la columna de “nivel” de dicho apéndice con la clave “p”; y los tres siguientes al complemento del identificador aplicable conforme al apéndice 8 del anexo 22 de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2007, siguiendo las instrucciones señaladas en la columna “complemento” de dicho apéndice, para el identificador en cuestión.

S) Cuentas aduaneras de garantía.

Cuando se esté obligado a garantizar en cuenta aduanera de garantía, en los términos de los artículos 84-A y 86-A, fracción I de la Ley Aduanera, se debe imprimir el presente bloque, el cual se integra de los siguientes campos:

- Campo 1, CVE. GAR. Se anotará la clave del tipo de garantía que se utiliza, conforme a las siguientes opciones:

Clave	Descripción
1	Cuenta aduanera.
2	Fideicomiso.
3	Línea de crédito.
4	Cuenta referenciada (depósito referenciado).
5	Prenda.
6	Hipoteca.
7	Títulos valor.
8	Cartera de crédito del propio contribuyente.

- Campo 2, la clave de la institución emisora de la constancia de depósito en la cuenta, autorizada por la Secretaría, para emitir cuentas aduaneras, conforme a lo siguiente:
 1. Banamex.
 2. Bancomer.
 3. Bital.
 4. Bursamex, S.A. de C.V.
 5. Operadora de Bolsa, S.A. de C.V.
 6. Vector Casa de Bolsa, S.A. de C.V.
- Campo 3, la fecha de la constancia de depósito en la cuenta de garantía. Debe ser una fecha válida anterior o igual a la fecha de validación del pedimento.
- Campo 4, el número de cuenta de garantía asignado por la institución emisora.
- Campo 5, el folio correspondiente a la constancia de depósito en la cuenta de garantía. Deberá ser único por institución emisora. No podrá declararse en cero o dejarse en blanco.
- Campo 6, el importe total que ampara la constancia de depósito.

- Campo 7, el precio estimado que aplique a las mercancías que se están importando, y
- Campo 8, la cantidad en unidades que aplique a las mercancías que se están importando.

T) Determinación y/o pago de contribuciones por aplicación de los artículos 303 TLCAN, 14 de la decisión o 15 del TLCAN a nivel partida.

Cuando la determinación y pago de contribuciones por aplicación del artículo 303 del TLCAN se efectúe al tramitar el pedimento que ampare el retorno, se deberá adicionar a la fracción arancelaria correspondiente, el monto que resulte de sumar el valor de los bienes que se hayan introducido a territorio nacional bajo un programa de diferimiento o devolución de aranceles, sobre los cuales se haya realizado el cálculo del monto del Impuesto General de Importación que se adeuda, y el monto en moneda nacional que resulte de sumar el Impuesto General de Importación correspondiente a los bienes que hayan introducido a territorio nacional bajo un programa de diferimiento o devolución de aranceles, considerando el valor de los bienes determinados en moneda extranjera, al tipo de cambio vigente en la fecha en que se efectúe el pago del impuesto.

Cuando de la determinación de contribuciones por aplicación de los artículos 303 del TLCAN, 14 de la decisión o 15 del TLCAN resulte un saldo a pagar, se deberá asentar la información en la parte derecha, en las columnas correspondientes a la contribución o aprovechamiento, forma de pago e importe, que aplique a nivel partida (p).

U) Observaciones a nivel partida.

Cuando exista algún dato adicional que no se contemple en los bloques correspondientes a cada partida, y se considere importante declararlo a la autoridad, se debe imprimir el bloque que se describe.

V) Rectificaciones

Cuando se trate de un pedimento de rectificación, el agente o apoderado aduanal debe imprimir el presente bloque, en donde se hará mención al pedimento original y a la clave de documento de la rectificación después del encabezado de la primera página.

Este bloque deberá contener 4 campos, con la información relativa al número de pedimento de la operación original; la clave de pedimento que se haya declarado en el pedimento original; la clave del pedimento a rectificar. No se permitirá la rectificación de la clave de pedimento, cuando implique un cambio de régimen, y la declaración de la fecha en que se pretenden pagar las contribuciones correspondientes a la rectificación.

Después de la información de la rectificación citada en los párrafos que anteceden, se debe imprimir el cuadro de liquidación de diferencias totales del pedimento de rectificación en relación con las contribuciones pagadas en el pedimento que se esté rectificando. Cabe señalar que los valores citados, deben coincidir con la certificación bancaria. Asimismo, cuando se esté rectificando información a nivel pedimento, en el campo de observaciones a nivel pedimento se debe citar la corrección realizada.

Este bloque se compone de 6 campos y contiene la información relacionada con la descripción abreviada del concepto para el que hayan surgido diferencias a liquidar; la forma de pago de las diferencias del concepto a liquidar; el importe total en moneda nacional de las diferencias del concepto en la forma de pago a liquidar; el importe total, en moneda nacional, de las diferencias a pagar en efectivo; el importe total, en moneda nacional, de las

diferencias a pagar en las formas de pago distintas al efectivo, y la suma de los dos conceptos anteriores.

W) Diferencias de contribuciones (nivel pedimento).

Este apartado se compone de 6 campos, los cuales a saber, deberán contener la información relacionada con la descripción abreviada del concepto para el que hayan surgido diferencias a liquidar; la forma de pago de las diferencias del concepto a liquidar; el importe total, en moneda nacional de las diferencias a pagar en efectivo; el importe total, en moneda nacional, de las diferencias a pagar en las formas de pago distintas al efectivo, y la suma de los dos conceptos anteriores.

X) Prueba suficiente. Cabe señalar que en los términos de la regla 8.7 de la resolución del TLCAN se debe declarar la prueba suficiente que acredite el monto de los impuestos de importación pagados en Estados Unidos de América o Canadá, que hayan causado las mercancías exportadas a territorio nacional.

Este bloque se compone de 3 campos y la información relativa a la clave del país al que se exporta la mercancía; el número del pedimento o documento de importación que amparen las mercancías en los Estados Unidos de América o Canadá, y la clave que corresponda, según el documento utilizado.

Una vez que han quedado descritos todos y cada uno de los campos que integran un pedimento, ya sea de importación o de exportación, pasaremos a analizar los documentos que, en específico, deben de ir anexos al pedimento de importación.

Así pues, tenemos que el artículo 36 de la Ley Aduanera, no sólo contempla al pedimento como único documento al que se le puede dar el

carácter de documento aduanero, al establecer que dicho pedimento se deberá acompañar de:

I. En importación:

- a) *La factura comercial que reúna los requisitos y datos que mediante reglas establezca la Secretaría, cuando el valor en aduana de las mercancías se determine conforme al valor de transacción y el valor de dichas mercancías exceda el de la cantidad que establezcan dichas reglas.*
- b) *El conocimiento de embarque en tráfico marítimo o guía en tráfico aéreo.*
- c) *Los documentos que comprueben el cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias a la importación, que se hubieran expedido de acuerdo con la Ley de Comercio Exterior, siempre que para las mismas se publiquen en el Diario Oficial de la Federación y se identifiquen en términos de la fracción arancelaria y de la nomenclatura que les corresponda conforme a la Tarifa de la Ley del Impuesto General de Importación.*
- d) *El documento con base en el cual se determine la procedencia y el origen de las mercancías para efectos de la aplicación de preferencias arancelarias, cuotas compensatorias, cupos, marcados de país de origen y otras medidas que al efecto se establezcan, de conformidad con las disposiciones aplicables.*
- e) *El documento en el que conste la garantía otorgada mediante depósito efectuado en la cuenta aduanera de garantía a que se refiere el artículo 84-A de esta ley, cuando el valor declarado sea inferior al precio estimado que establezca dicha dependencia.*
- f) *El certificado de peso o volumen expedido por la empresa certificadora autorizada por la Secretaría mediante reglas, tratándose del despacho de mercancías a granel en aduanas de tráfico marítimo, en los casos que establezca el reglamento.*
- g) *La información que permita la identificación, análisis y control que señale la secretaría mediante reglas.*

II. En exportación:

- a) *La factura o, en su caso, cualquier documento que exprese el valor comercial de las mercancías.*
- b) *Los documentos que comprueben el cumplimiento de regulaciones y restricciones no arancelarias a la exportación, que se hubieran expedido de acuerdo con la Ley de Comercio Exterior, siempre que las mismas se publiquen en el Diario Oficial de la Federación y se identifiquen en términos de la fracción arancelaria y de la*

nomenclatura que les corresponda conforma a la Tarifa de la Ley del Impuesto General de Exportación.”

2.2.2 Nota de Venta

La nota de venta es el documento expedido por la autoridad fiscal federal o institución autorizada por ésta, el cual acredita la entrega de las mercancías producto de una enajenación, donación o asignación de uso de las mismas, las cuales previamente pasaron a ser propiedad del Fisco Federal.

Factura

Desde nuestro particular punto de vista, la factura es el comprobante fiscal que expiden los empresarios establecidos e inscritos en el Registro Federal de Contribuyentes.

Así pues, tenemos que la Ley Aduanera en su artículo 146, fracción III, establece que la tenencia, transporte o manejo de mercancías de procedencia extranjera, a excepción de las de uso personal, deberá ampararse en todo tiempo, con la factura expedida por empresario establecido e inscrito en el Registro Federal de Contribuyentes, la cual deberá de reunir los requisitos que señale el Código Fiscal de la Federación, los cuales consisten en el nombre, denominación o razón social, domicilio fiscal y clave del Registro Federal de Contribuyentes de quien lo expida, el cual deberá estar impreso en el comprobante. Tratándose de contribuyentes que tengan más de un local o establecimiento, deberán señalar en los mismos el domicilio del local o establecimiento en el que se expidan los comprobantes.

También deberán contener impreso el número de folio; el lugar y fecha de expedición; la clave del Registro Federal de Contribuyentes de la persona a favor de quien se expida; la cantidad y clase de mercancías o descripción del servicio que amparen; el valor unitario consignado en número e importe total

consignado en número o letra, así como el monto de los impuestos que en los términos de las disposiciones fiscales deban trasladarse, en su caso; el número y fecha del documento aduanero, así como la aduana por la cual se realizó la importación, tratándose de ventas de primera mano de mercancías de importación; la fecha de impresión y datos de identificación del impresor autorizado, y tratándose de comprobantes que amparen la enajenación de ganado, la reproducción del hierro de marcar de dicho ganado, siempre que se trate de aquél que deba ser marcado.

Cabe señalar que estos comprobantes tendrán una vigencia de dos años a partir de su fecha de impresión.

No podemos dejar de mencionar que para efectos aduaneros, también el artículo 106, fracción II, inciso c) de la Ley Aduanera, señala que la estancia legal en el país de las mercancías extranjeras se comprueba con la factura extendida por persona inscrita en el registro federal de contribuyentes.

2.2.4 Carta Porte.

La carta de porte, es el título legal del contrato celebrado entre el remitente y la empresa transportista y por su contenido se decidirán las cuestiones que se susciten con motivo del transporte de las cosas, la cual deberá contener las menciones que exige el Código Fiscal de la Federación y surtirá los efectos que en él se determinen.

Para efectos aduaneros, cabe señalar que el último párrafo del artículo 146 de la Ley Aduanera, dispone que las empresas porteadoras legalmente autorizadas, cuando transporten las mercancías de procedencia extranjera fuera de la franja o región fronteriza, podrán comprobar la legal tenencia de las mismas con la carta de porte y los documentos que establezca mediante reglas la Secretaría.

Así mismo, el Código Fiscal de la Federación, establece que la estancia legal en el país de las mercancías extranjeras se podrá comprobar, con la carta de porte en que consten los datos del remitente, del destinatario y de los efectos que ampare, si se trata de portadores legalmente autorizados para efectuar el servicio público de transporte, fuera de la zona de inspección y vigilancia permanente.

Es de hacer notar que la carta de porte en comento, deberá contener los requisitos establecidos por el Código Fiscal de la Federación, los cuales a saber son los siguientes:

I.- Contener impreso el nombre, denominación o razón social, domicilio fiscal y clave del Registro Federal de Contribuyente de quien los expida. Tratándose de contribuyentes que tengan más de un local o establecimiento, deberán señalar en los mismos el domicilio del local o establecimiento en el que se expidan los comprobantes.

II.- Contener impreso el número de folio.

III.- Lugar y fecha de expedición.

IV.- Clave del Registro Federal de Contribuyentes de la persona a favor de quien expida.

V.- Cantidad y clase de mercancías o descripción del servicio que amparen.

VI. Valor unitario consignado en número e importe total consignado en número o letra, así como el monto de los impuestos que en los términos de las disposiciones fiscales deban trasladarse, desglosado por tasa de impuesto, en su caso.

VII.- Número y fecha del documento aduanero, así como la aduana por la cual se realizó la importación, tratándose de ventas de primera mano de mercancías de importación.

VIII.- Fecha de impresión y datos de identificación del impresor autorizado.

IX. Tratándose de comprobantes que amparen la enajenación de ganado, la reproducción del hierro de marcar de dicho ganado, siempre que se trate de aquél que deba ser marcado.

Los comprobantes autorizados por el Servicio de Administración Tributaria deberán ser utilizados por el contribuyente, en un plazo máximo de dos años, dicho plazo podrá prorrogarse cuando se cubran los requisitos que, al efecto señale la autoridad fiscal de acuerdo a Reglas de Carácter General que al efecto se expidan. La fecha de vigencia deberá aparecer impresa en cada comprobante. Transcurrido dicho plazo se considerará que el comprobante quedará sin efectos para las deducciones o acreditamientos previstos en las leyes fiscales.

Los contribuyentes que realicen operaciones con el público en general, respecto de dichas operaciones deberán expedir comprobantes simplificados en los términos que señale el Reglamento del Código Fiscal de la Federación. Dichos contribuyentes quedarán liberados de esta obligación cuando las operaciones con el público en general se realicen con un monedero electrónico que reúna los requisitos de control que para tal efecto establezca el Servicio de Administración Tributaria mediante Reglas de Carácter General.

En conjunto, éstos son los documentos que se deberán acompañar a los trámites relacionados con la importación de mercancías y cuya inobservancia, de facto, provocaría el inicio de un procedimiento administrativo en materia aduanera como se estudiara en el siguiente capítulo.

Sin embargo no podemos dejar de comentar que dentro de la tramitología de cualquiera de los actos relacionados con las cuestiones aduaneras, es necesario se cuente con la documentación estudiada en el presente capítulo ya que, desde nuestro muy particular punto de vista y con apoyo en la experiencia que me brindó el Servicio de Administración Tributaria, para llevar a cabo el estudio y aplicación del procedimiento administrativo en materia aduanera durante una etapa de mi vida profesional, éstos son los documentos que acreditan la legal importación, estancia o tenencia de las mercancías en territorio nacional.

Capítulo Tercero

Inicio del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera.

Como quedo conceptualizado en el capítulo que antecede, el procedimiento administrativo en materia aduanera es el conjunto de actos previstos en la ley, ligados en forma sucesiva que derivan de la comisión de ciertas conductas y cuya finalidad es la de conocer si las mercancías de procedencia extranjera, nacionales o nacionalizadas, se encuentran legalmente en el país, esto a través de la emisión de una resolución definitiva ya sea condenatoria o absolutoria, dentro de los plazos establecidos en la ley, respetando siempre al particular su garantía de audiencia al considerarle las probanzas y argumentaciones con las que procure demostrar sus pretensiones.

Sin embargo, no todas las autoridades que conforman el Poder Ejecutivo de la Unión, se encuentran facultadas para conocer de aquellos asuntos que se relacionan con la causación y cobro de los impuestos y aprovechamientos a la importación y exportación de mercancías, cumplimiento de regulaciones y restricciones no arancelarias, etc., así como las posibles consecuencias que deriven de su inobservancia, por citar solo alguna de las facultades que conlleva la materia aduanera.

Por esta razón, hemos considerado conveniente iniciar este capítulo señalando cuales son las autoridades facultadas para regular todo lo relacionado con el procedimiento administrativo en materia aduanera, esto es, desde su inicio con el levantamiento del acta, hasta su conclusión, ya sea por resolución administrativa o judicial.

3.1 Autoridades Facultadas para Iniciar y Tramitar el Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera.

Como sabemos, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es la Ley Suprema de toda la nación. A través de ella se configura todo el conjunto de leyes o normas jurídicas que son propias del Estado moderno.

Así pues, tenemos que el artículo 49 Constitucional, establece que el Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial, sin que puedan reunirse dos o más poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29 de la aludida Carta Magna, sin que en ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorguen facultades extraordinarias para legislar.

Es a partir de estos conceptos que surge la estructura legislativa, administrativa y judicial de nuestro país, demarcando para cada una de ellas sus facultades y limitaciones.

Luego entonces, tenemos que en la especie la estructura jurídico administrativa de nuestro país se materializa, por un lado, en el conjunto de disposiciones fiscales, administrativas, aduaneras, ambientales, por citar algunas, y por el otro en los organismos administrativos encargados de vigilar y controlar el cumplimiento de dichas disposiciones.

Es así como en el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de uno de los tantos asuntos del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, encuentra su origen la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cuya participación resulta vital en el campo de las finanzas de nuestro

país, ya que dicha dependencia se encarga del aspecto recaudatorio, de la administración y control de aduanas, de la formulación y aprobación de leyes y códigos en la materia, entre otras muchas facultades.

Esta dependencia como parte integrante de la Administración Pública Centralizada de nuestro país, tiene encomendadas las tareas de organizar y dirigir los servicios aduanales y de inspección, así como la unidad de apoyo para la inspección fiscal y aduanera.

Sin embargo, éstas no son las únicas facultades, que en materia aduanera, tiene asignadas la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ya que la Ley Aduanera, establece entre otras atribuciones, las siguientes:

I. Señalar la circunscripción territorial de las Aduanas, de las Administraciones Regionales de Aduanas y de las Secciones Aduaneras.

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

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

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

X. Perseguir y practicar el embargo precautorio de las mercancías y de los medios en que se transporten en los casos a que se refiere el artículo 151 de la Ley Aduanera. Nótese que de dicha facultad conferida, se desprende el inicio de los procedimientos administrativos en materia aduanera.

XI. Verificar en forma exclusiva durante su transporte, la legal importación o tenencia de mercancías de procedencia extranjera en todo el territorio, para lo cual podrá apoyarse en el dictamen aduanero a que se refiere el artículo 34 de la Ley Aduanera.

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

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

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

XXXII. Las demás que sean necesarias para hacer efectivas las facultades a que este precepto se refiere.

Como podemos observar, la Secretaría cuenta con facultades suficientes en materia aduanera para iniciar un P.A.M.A., sin embargo dicha actividad se ha vuelto casi imposible debido a que la acción administrativa cada día es más compleja, motivo por lo que ha surgido la necesidad de crear órganos desconcentrados que permitan la consecución de los fines que busca la propia Secretaría.

Es así como el Servicio de Administración Tributaria, en su carácter de Órgano Desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Pública, dentro del marco de las transformaciones que ha venido sufriendo nuestro país en materia de derecho aduanero y bajo la creciente necesidad de contar con una administración tributaria, que inicio sus operaciones con el objeto de vigilar y aplicar la legislación fiscal y aduanera.

En este sentido, tenemos que el artículo 1º de la Ley del SAT, establece que el Servicio de Administración Tributaria es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con el carácter de autoridad fiscal, y con las atribuciones y facultades ejecutivas que señala esa Ley.

Dentro de estas atribuciones y facultades se encuentran las de vigilar y aplicar la legislación fiscal y aduanera con el fin de que las personas físicas y morales contribuyan proporcional y equitativamente al gasto público, así como la de fiscalizar a los contribuyentes para que cumplan con las disposiciones tributarias y aduaneras.

Pero no solamente la Ley del SAT, le confiere atribuciones a dicho organismo, ya que también el Código Fiscal de la Federación, en su artículo 33, último párrafo, señala que cuando las Leyes, Reglamentos y demás disposiciones legales hagan referencia u otorguen atribuciones a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o a cualquiera de sus Unidades Administrativas, se entenderán hechas al Servicio de Administración Tributaria, cuando se trate

de atribuciones vinculadas con la materia objeto de la Ley del Servicio de Administración Tributaria, su Reglamento interior o cualquier otra disposición jurídica que emane de ellos.

De lo que se desprende que la actuación del SAT, no sólo se limita a lo estipulado por la ley que lo regula, sino que además ejercerá todas aquéllas atribuciones que se otorguen a la S.H.C.P., en las distintas Leyes, Reglamentos y demás disposiciones legales, siempre y cuando se vinculen con la materia que regula la referida Ley del SAT.

De esta forma, el Servicio de Administración Tributaria para la consecución de su objeto y el ejercicio de sus atribuciones, cuenta con los siguientes órganos.

- Junta de Gobierno.
- Jefe.
- Las Unidades Administrativas que establezca su Reglamento Interior.

Así mismo, tenemos que dentro de las unidades administrativas con las que cuenta el SAT para la consecución de sus objetivos, se encuentran las siguientes:

- Jefatura.
- Unidades Administrativas Centrales.
- Administración General de Aduanas.
- Administración General de Asistencia al Contribuyente.
- Administración General de Auditoría Fiscal Federal.
- Administración General de Grandes Contribuyentes.
- Administración General Jurídica.
- Administración General de Recaudación.
- Administración General de Innovación y Calidad.

- Administración General de Comunicaciones y Tecnologías de Información.
- Administración General de Evaluación.
- Unidad de Plan Estratégico y Mejora Continua.
- Unidad de Programas Especiales.
- Unidades Administrativas Regionales.
- Administraciones Regionales.
- Administraciones Locales.
- Aduanas.

Sin embargo, no todas éstas Unidades Administrativas del SAT, cuentan con la facultad de ordenar, iniciar y tramitar un procedimiento administrativo en materia aduanera, ya que solamente la Administración General de Aduanas, la Administración General de Auditoría Fiscal Federal y la Administración General de Grandes Contribuyentes cuentan con tales atribuciones.

A su vez, estas Administraciones Generales para la consecución de su objetivo, cuenta con distintas Administraciones Centrales e incluso Aduanas que le son adscritas y que también cuentan con la facultad de iniciar y tramitar el procedimiento administrativo en materia aduanera, mismas que nos permitimos señalar a continuación:

Por lo que respecta a la Administración General de Aduanas, ésta cuenta con los siguientes organismos.

- Administración Central de Operación Aduanera.
- Administración Central de Investigación Aduanera.
- Administración Central de Fiscalización Aduanera.
- Administración Central de Contabilidad y Glosa.
- Administración Central de Visitaduría.
- Administración Central de Planeación Aduanera.

- Administración Central de Seguimiento y Evaluación Aduanera.
- Administración Central de Destino de Bienes.
- Administración Central de Laboratorio y Servicios Científicos.
- Administración Central para la Inspección Fiscal y Aduanera.
- Administración Central de Fiscalización Aduanera.
- Las Aduanas.

Nótese que dicha Administración General de Aduanas, es la única que cuenta con la cooperación de las Aduanas, por encontrarse adscritas a la misma, de lo que se desprende que única y exclusivamente le compete a la Administración General de Aduanas, a través de sus Aduanas adscritas, iniciar el procedimiento administrativo en materia aduanera, cuando con motivo del reconocimiento o segundo reconocimiento aduanero se detecten infracciones a la Ley Aduanera.

Ahora bien, por lo que toca a la Administración General de Auditoría Fiscal Federal, ésta podrá ordenar, iniciar, tramitar y resolver un P.A.M.A., a través de las siguientes Administraciones Centrales:

- Administración Central de Fiscalización Estratégica.
- Administración Central de Comercio Exterior.
- Administraciones Locales de Auditoría Fiscal Federal.

Por último, la Administración General de Grandes Contribuyentes, también cuenta con la facultad de iniciar y tramitar el procedimiento administrativo en materia aduanera, a través de las Administraciones Centrales que se señalan a continuación:

- Administración Central de Fiscalización a Empresas que Consolidan Fiscalmente.

- Administración Central de Fiscalización al Sector Gobierno y de Procedimientos Legales de Auditoría.
- Administración Central de Auditoría Fiscal Internacional.
- Administración Central de Fiscalización al Sector Financiero y a Grandes Contribuyentes diversos.
- Administración Central de Auditoría de Precios de Transferencia.
- Administraciones Regionales de Grandes Contribuyentes.

Como quedo descrito con anterioridad, son estas las Administraciones Generales, Administraciones Centrales y Aduanas adscritas al SAT, las que cuentan con la facultad de iniciar y tramitar un P.A.M.A., sin embargo como ya dijimos, no todas pueden llevar a cabo el levantamiento de un acta de inicio que derive de un reconocimiento aduanero o segundo reconocimiento, ya que estas atribuciones únicamente le fueron conferidas a la Administración General de Aduanas, por conducto de la Administración Central de Fiscalización Aduanera, Administración Central de Investigación Aduanera y las Aduanas.

En este sentido, podemos concluir este punto diciendo que el Servicio de Administración Tributaria, por conducto de sus diversas Unidades Administrativas, es la autoridad competente para ordenar, iniciar, conocer y resolver los procedimientos administrativos aduaneros.

3.2 Hipótesis jurídicas de cuya actualización deriva el origen del levantamiento del Acta de Inicio del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera. (Causales de Embargo Precautorio).

Como se ha señalado con anterioridad, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través del Servicio de Administración Tributaria, es el órgano de la administración pública que vigila el cumplimiento de las obligaciones fiscales y aduaneras de los contribuyentes, cuya inobservancia puede traer

como consecuencia el inicio de un procedimiento administrativo en materia aduanera.

Es así como dentro del marco jurídico que rige nuestro país, el artículo 150 de la Ley Aduanera vigente, establece que las autoridades aduaneras levantarán el acta de inicio del procedimiento administrativo en materia aduanera cuando con motivo del reconocimiento aduanero, del segundo reconocimiento, de la verificación de mercancías en transporte o por el ejercicio de las facultades de comprobación, embarguen precautoriamente mercancías en los términos previstos por esa Ley.

De la anterior disposición podemos observar que si bien es cierto que el P.A.M.A., puede derivar de cualquiera de los actos de comprobación que tienen asignadas las diversas Unidades Administrativas adscritas al SAT, también lo es el hecho de que dicho inicio obedece necesariamente a la ejecución del embargo precautorio.

Así pues, tenemos que en materia de embargo precautorio, el artículo 60, segundo y tercer párrafo de la Ley Aduanera, establece que en los casos previstos por esa Ley, las autoridades aduaneras procederán a retenerlas o embargarlas, en tanto se comprueba que han sido satisfechas dichas obligaciones y créditos.

Así mismo, dispone que los medios de transporte quedan afectos al pago de las contribuciones causadas por la entrada o salida del territorio nacional, y de las cuotas compensatorias causadas por la entrada a territorio nacional, de las mercancías que transporten, si sus propietarios, empresarios o conductores no dan cumplimiento a las disposiciones mencionadas en el artículo 1º de la Ley Aduanera.

Lo anterior obedece a que las mercancías se encuentran afectas directa y preferentemente al cumplimiento de las obligaciones y créditos fiscales generados por su entrada o salida del país, entendiéndose por obligaciones el pago de los Impuestos al Comercio Exterior, así como el de los aprovechamientos, entre otras muchas.

Una vez definida la causa que motiva el inicio del procedimiento administrativo en materia aduanera, nos avocaremos al estudio de aquellas que configuran dicha causal.

Al efecto, tenemos que el artículo 151 de la Ley Aduanera, establece todos y cada uno de los supuestos jurídicos de cuya actualización depende el levantamiento de un acta de inicio de procedimiento administrativo en materia aduanera, los cuales a saber son los siguientes:

- I. Cuando las mercancías se introduzcan al territorio nacional por lugar no autorizado o cuando las mercancías extranjeras en tránsito internacional se desvíen de las rutas fiscales o sean transportadas en medios distintos a los autorizados tratándose de tránsito interno.
- II. Cuando se trate de mercancías de importación o exportación prohibida o sujeta a regulaciones o restricciones no arancelarias a que se refiere la fracción II del artículo 176 de la Ley Aduanera y no se acredite su cumplimiento o sin acreditar el cumplimiento de las Normas Oficiales Mexicanas, o en su caso, se omita el pago de cuotas compensatorias.
Tratándose de las Normas Oficiales Mexicanas de información comercial, sólo procederá el embargo cuando el incumplimiento se detecte en el ejercicio de visitas domiciliarias o verificación de mercancías en transporte.
- III. Cuando no se acredite con la documentación aduanera correspondiente, que las mercancías se sometieron a los trámites previstos en la Ley Aduanera para su introducción a territorio nacional o para su internación

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

- IV. Cuando con motivo del reconocimiento aduanero, del segundo reconocimiento o de la verificación de mercancías en transporte, se detecte mercancía no declarada o excedente en más de un 10% del valor total declarado en la documentación aduanera que ampare las mercancías.
- V. Cuando se introduzcan dentro del recinto fiscal vehículos de carga que transporten mercancías de importación sin el pedimento que corresponda para realizar el despacho de las mismas.
- VI. Cuando el nombre o domicilio fiscal del proveedor o importador, señalado en el pedimento o en la factura, sean falsos o inexistentes o cuando en el domicilio fiscal señalado en dichos documentos, no se pueda localizar al proveedor o la factura sea falsa.
- VII. Cuando el valor declarado en el pedimento sea inferior en un 50% o más al valor de transacción de mercancías idénticas o similares determinado conforme a los artículos 72 y 73 de la Ley Aduanera, salvo que se haya otorgado la garantía a que se refiere el artículo 86-A fracción I del ordenamiento legal en comento.

Cabe señalar que para que proceda el embargo precautorio durante el reconocimiento aduanero, segundo reconocimiento o verificación de mercancías en transporte, derivado de la comisión de las conductas contenidas en los puntos VI y VII anteriormente señalados, es requisito *sine qua non* contar con una orden emitida por el Administrador General de Aduanas o el

Administrador Central de Investigación Aduanera de la Administración General de Aduanas.

Así mismo, para los efectos de las conductas contempladas en los puntos I, II, III, IV, VI y VII, el medio de transporte quedará como garantía del interés fiscal, salvo que se presente la carta de porte que ampare el transporte de las mercancías y se depositen éstas en el recinto fiscal o fiscalizado que determine la autoridad aduanera.

Por lo que respecta a los puntos III y IV, el resto del embarque quedará como garantía del interés fiscal, salvo que se trate maquiladoras o empresas con programas de exportación autorizados por la SCFI, actualmente Secretaría de Economía, en cuyo caso sólo procederá el embargo precautorio de la totalidad del excedente, permitiéndose la salida del medio de transporte y del resto de las mercancías correctamente declaradas.

Como pudimos observar, el embargo precautorio decretado por las autoridades competentes tiene por objeto la afectación directa y preferente de las mercancías de propiedad privada debido al incumplimiento de las obligaciones fiscales y aduaneras establecidas en las leyes de la materia.

Es así como podemos concluir que la causa generadora de este procedimiento lo es el embargo precautorio que derive de aquellas conductas contenidas en el artículo 151 de la Ley Aduanera, es decir, el requisito *sine qua non* de un procedimiento administrativo en materia aduanera, lo es el embargo precautorio de las mercancías.

3.3 Formalidades que deben observarse durante el levantamiento del Acta de Inicio del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera.

Como sabemos en todo acto administrativo perfecto, concurren determinados elementos o conjunto de formalidades exigidas por la ley, de los cuales depende su validez, eficacia y proyección administrativa, para que así pueda producir efectos legales.

Así pues, tenemos que dentro del procedimiento administrativo en materia aduanera, la autoridad competente tiene la obligación de llevar a cabo el levantamiento de un acta de inicio de P.A.M.A., la cual deberá contener las siguientes formalidades:

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

Como podemos observar, el primer requisito consiste en que se deberá asentar la identificación de la autoridad que practique la diligencia. Sin embargo, cabe hacer la aclaración de que no se trata de cualquier identificación, ya que en materia aduanera y para efectos de las actuaciones que tiene encomendadas el Servicio de Administración Tributaria, dicha dependencia se encuentra facultada, a través de sus Unidades Administrativas, para emitir unos documentos denominados constancias de identificación, a través de los cuales se faculta a determinados servidores públicos que le son adscritos para que lleven a cabo dichas diligencias.

En dichas constancias se contienen al menos los siguientes datos: *“la fecha de expedición del oficio en donde conste la personalidad del funcionario*

*público que lleve a cabo la diligencia; el número de oficio que acredita tal personalidad; el cargo que desempeña el funcionario público en la dependencia; en la mayoría de los casos incluye la filiación del funcionario, así como su fotografía y firma; debe venir firmada por el titular de la dependencia y por último debe hacer constar el nombre completo del mismo.*¹⁸

Por lo que se refiere a los hechos y circunstancias que motivaron el inicio del P.A.M.A., la Ley Aduanera establece que cuando las autoridades tengan conocimiento de cualquier irregularidad que derive 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, tendrá la obligación de hacerlas constar en acta circunstanciada.

Cabe señalar que por circunstanciación podemos entender *“la obligación de la autoridad de constar con toda precisión y por escrito en un acta, las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se desarrollaron ciertos hechos conocidos por la misma, es decir, la autoridad hará constar: quiénes intervienen, cómo, qué, cuándo, dónde, porque se llevó a cabo la diligencia practicada y el objeto de la misma”*.¹⁹

Sin embargo, en la práctica no siempre se cumple con el principio de inmediatez que requiere este tipo de actos de molestia, ya que en la actualidad las Aduanas adscritas a la Administración General de Aduanas del Servicio de Administración Tributaria, cuando con motivo del reconocimiento aduanero llevan a cabo el muestreo de determinadas mercancías que por no ser identificables sus características a simple vista requieren de análisis químico o de laboratorio para conocerlas, dan a conocer este resultado, en muchas de las ocasiones, hasta con tres años de discrepancia, con la fecha en que ellas

¹⁸ HERNÁNDEZ DE LA CRUZ, *Ob Cit*, p. 42

¹⁹ TREJO VARGAS, Pedro, El Sistema Aduanero de México, Talleres de Impresión de Estampillas y Valores de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 2003, p. 345

tuvieron conocimiento de la presunta irregularidad cometida por los contribuyentes, o en su caso de los agentes aduanales, sus dependientes y los transportistas.

Por lo que toca a la descripción de las mercancías, la autoridad procederá a hacer constar detalladamente en el acta que se levante al efecto, todas aquellas particularidades que permitan identificarlas, como pueden ser entre otras, sus características de construcción, uso, diseño, composición, etc., con el objeto de determinar si se encuentran debidamente clasificadas, o bien, la marca, modelo, números de serie, que permitan identificarlas y distinguir las de otras similares.

En cuanto a la toma de muestras, como señalamos anticipadamente a manera de ejemplo, se lleva acabo cuando no se puede determinar la composición de determinadas mercancías por no ser apreciable a simple vista y requerir de un análisis químico o de laboratorio para tal fin. Cabe señalar que para este caso en específico, la Ley Aduanera en su artículo 45, contempla tal figura y en su artículo 66 de su Reglamento, establece el procedimiento que se deberá observar para el efecto de desahogar la diligencia en comento.

Continuando con el levantamiento del acta, en ésta también se deberá hacer constar el requerimiento hecho al interesado con el fin de que designe a dos testigos y señale domicilio para oír y recibir notificaciones.

También se hará contar el plazo de diez días otorgado al contribuyente para efectos de que presente las pruebas y los alegatos que considere necesarios para desvirtuar las posibles irregularidades detectadas por las autoridades aduaneras.

Hecho lo anterior, se procederá al cierre del acta, firmando para el efecto todos los que en ella intervinieron y entregando un tanto de dicha acta al contribuyente para que se de por legalmente notificado.

Aunados a estos requisitos, no podemos dejar de mencionar que el acta de inicio del procedimiento administrativo en materia aduanera debe cumplir con los requisitos de debida motivación y fundamentación exigidos por el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuyos propósitos son que el particular conozca, tanto el motivo que dio origen al acto de molestia, como los preceptos legales en que se baso para su levantamiento, al establecer que nadie podrá ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

De igual forma, el acta que se levante al efecto deberá contener los requisitos que establece el Código Fiscal de la Federación para todos los actos administrativos, los cuales a saber son los siguientes:

- Constar por escrito.
- Señalar la autoridad que lo emite.
- Estar fundado y motivado y expresar la resolución, objeto o propósito de que se trate.
- Ostentar la firma del funcionario competente y, en su caso, el nombre o nombres de las personas a las que vaya dirigido. Cuando se ignore el nombre de la persona a la que va dirigido, se señalaran los datos suficientes que permitan su identificación. En el caso de resoluciones administrativas que consten en documentos digitales, deberán contener la firma electrónica avanzada del funcionario competente, la que tendrá el mismo valor que la firma autógrafa.

- Si se trata de resoluciones administrativas que determinen la responsabilidad solidaria se señalará, además, la causal legal de la responsabilidad.

Es así como todas las actas de inicio de los procedimientos administrativos en materia aduanera que levanten las autoridades competentes, deberán contener todos y cada uno de los requisitos que se comentaron en los párrafos que anteceden, para así gozar de plena legalidad.

3.4 Desahogo del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera.

El procedimiento administrativo en materia aduanera comienza con el levantamiento de un acta de inicio en la que se hacen contar de manera cronológica, todos y cada uno de los hechos que originaron su levantamiento, sin dejar de observar las formalidades requeridas para que dicho acto goce de plena validez jurídica.

Una vez levantada y notificada el acta, el interesado tendrá un plazo de diez días contados a partir del día siguiente a aquel en que haya surtido efectos dicha notificación, para ofrecer todas las pruebas y alegar lo que a su derecho convenga con el objeto de demostrar que no se infringieron las disposiciones que regulan la importación de las mercancías objeto del PAMA.

3.4.1 Recepción y Desahogo de Pruebas.

La recepción de las pruebas será dentro de los diez días siguientes a aquel en que surtió efectos la notificación del inicio del PAMA.

Sin embargo por lo que se refiere al desahogo de las pruebas ofrecidas, éste va a depender del tipo de infracción cometida.

Lo anterior debido a la amplia gama de actos relacionados con el comercio exterior que se pueden derivar de los distintos regímenes aduaneros a que se someten las mercancías a importar.

Así pues, tenemos que la Ley Aduanera como tal no contempla un apartado específico que regule la totalidad de los actos procedimentales que emanan de ella, motivo por lo que resulta necesario que el desahogo de un PAMA, se complemente con la aplicación de una legislación diversa pero de carácter supletorio.

En este contexto, tenemos que el artículo 1 de la Ley Aduanera establece que el Código Fiscal de la Federación se aplicará supletoriamente a lo dispuesto en ésta Ley.

Así mismo, el artículo 153, primer párrafo de la Ley Aduanera, señala expresamente que el ofrecimiento, desahogo y valoración de las pruebas, se hará de conformidad con lo dispuesto por los artículos 123 y 130 del Código Fiscal de la Federación.

Una vez determinada la ley en que se apoyara el desahogo de un PAMA, para aquellos supuestos no contemplados en la Ley de la materia, claro siempre que no se antepongan a los derechos o garantías constitucionales del gobernado, podemos apuntar lo siguiente.

En el desahogo del PAMA se aceptan todo tipo de pruebas, excepto la testimonial y la confesional a cargo de las autoridades mediante absolución de posiciones, sin que la petición de informes se considere como alguno de los actos señalados con anterioridad, toda vez que a toda solicitud por escrito deberá recaer una contestación (respuesta) también por escrito, más nunca se darían tiempo suficiente los titulares de las Unidades Administrativas competentes para absolver el mundo de reclamaciones que les harían valer.

Así pues, tenemos que el Código Fiscal de la Federación de aplicación supletoria en materia aduanera por disposición del artículo 1º de la Ley Aduanera, reconoce expresamente como medios de prueba la documental, la confesional, con excepción de las que se ofrezcan a cargo de las autoridades; los documentos digitales, la presuncional, y señala que las demás pruebas quedaran a la prudente apreciación de la autoridad. Dentro de estas últimas podemos señalar a la pericial y la inspección ocular.

Una vez determinado el tipo de acto que dio origen al PAMA, la autoridad encargada de su desahogo tiene la obligación de recepcionar todas las pruebas ofrecidas por los afectados, con el objeto de saber cuales son las actuaciones a realizar o si con su simple recepción se esta en posibilidad emitir resolución.

Dentro de este mundo de actuaciones que pueden derivar como consecuencia del desahogo de las pruebas ofrecidas durante el desahogo de un PAMA, tenemos los siguientes casos en específicos.

- La validación de los documentos ofrecidos por los interesados durante el procedimiento con el fin de demostrar el cumplimiento de las regulaciones o restricciones no arancelarias. Esta actuación toma un tiempo aproximado mínimo de 15 días hábiles.
- El etiquetado o re etiquetado de las mercancías. Esta actuación se lleva aproximadamente de entre 10 a 15 días hábiles, según la carga de trabajo.
- La pericial en química o en materia textil, la cual requiere un tiempo mínimo de 10 a 20 días hábiles para su total desahogo.
- El dictamen de clasificación arancelaria. El tiempo de esta actuación dependerá del tipo y cantidad de la mercancía a clasificar, el cual en el mejor de los casos no será menor a 30 días hábiles.
- La consulta hecha a alguna dependencia diversa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, respecto de alguna materia en específico, como lo podrían ser las realizadas a la Secretaría de Economía,

Secretaría de Salud, Secretaría de la Defensa o la Secretaría de Comunicaciones y Transporte, etc. El tiempo para el desahogo de esta actuación puede variar de 15 a 40 días aproximadamente y muchas de las ocasiones, hasta antes de las reformas del 2 de febrero de 2007, se veían obligadas a emitir sus resoluciones sin la respuesta a dichas consultas.

Así pues, tenemos que no se va a desahogar de la misma forma un PAMA iniciado con motivo del embargo precautorio de un vehículo, que el de una mercancía sujeta a Normas Oficiales Mexicanas distintas a las de información comercial.

Lo anterior, debido a que si bien es cierto que en ambos casos se trata de la importación de mercancías, según lo dispone el artículo 2, fracción III de la Ley Aduanera, también lo es el hecho de que las mismas pertenecen a distintas ramas de la industria, motivo por el cual se sujetan a diversas disposiciones jurídicas de las que van a derivar distintas actuaciones por desahogar.

Por ejemplo, si un vehículo en tránsito es revisado con motivo del ejercicio de las facultades de comprobación de las autoridades aduaneras, y de la revisión resultase que se infringió alguna de las disposiciones establecidas en la Ley Aduanera, como lo es la contenida en el artículo 106 de la aludida legislación, al omitir retornar el vehículo importado temporalmente, a su país de origen, dentro de los plazos establecidos para el efecto; el personal que lleve a acabo el desahogo del PAMA, como una de las actuaciones que integran el procedimiento a estudio, deberá solicitar a la Embajada de que se trate información respecto de si el vehículo objeto de embargo precautorio, cuenta con algún reporte de robo o fue empleado en la comisión de algún delito. Dicha actuación obedece a uno de los tantos Tratados Internacionales que se han firmado entre los Estados Unidos de Norteamérica y nuestro país.

Como podemos observar, en el desahogo de un PAMA son diversas las formas en que se pueden solventar las diligencias derivadas de las pruebas ofrecidas, durante el desarrollo del acto de molestia, las cuales con motivo de las última reformas a la Ley Aduanera, no se encuentran incluidas dentro del plazo de los cuatro meses establecido para la emisión de las resoluciones correspondientes.

3.4.2 Propuesta de Notificación a los Contribuyentes respecto de la Conclusión del Periodo Probatorio.

Como sabemos, las actuaciones de las autoridades se encuentran reguladas por las diversas legislaciones aplicables a la materia.

Es entonces que estos actos de molestia requieren de ciertas formalidades como veíamos en apartados anteriores. Dentro de estos tenemos a las notificaciones, que si no fueron tratadas en los anteriores apartados, dicha razón obedeció a que su mención se adecuaba al sentido de la presente propuesta.

Como bien es sabido, el 2 de febrero de 2006, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el decreto mediante el cual se reformaban diversas disposiciones de la legislación aduanera, dentro de las cuales se encuentra contemplado el artículo 153 de la Ley Aduanera, el cual quedó como sigue:

“Artículo 153. El interesado deberá ofrecer por escrito, las pruebas y alegatos que a su derecho convenga, ante la autoridad que hubiera levantado el acta a que se refiere el artículo 150 de esta Ley, dentro de los diez días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación de dicha acta. El ofrecimiento, desahogo y valoración de las pruebas se hará de conformidad con lo dispuesto por los artículos 123 y 130 del Código Fiscal de la Federación. . .

...

*Cuando el interesado no presente las pruebas o éstas no desvirtúen los supuestos por los cuales se embargó precautoriamente la mercancía, las autoridades aduaneras deberán de dictar resolución definitiva, en un plazo que no excederá de cuatro meses, **contados a partir del día siguiente a aquél en que se encuentre debidamente integrado el expediente. Se entiende que el expediente se encuentra debidamente integrado cuando hayan vencido los plazos para la presentación de los escritos de pruebas y alegatos o, en caso de resultar procedente, la autoridad encargada de emitir la resolución haya llevado a cabo las diligencias necesarias para el desahogo de las pruebas ofrecidas por los promoventes. De no emitirse la resolución definitiva en el término de referencia, quedarán sin efectos las actuaciones de la autoridad que dieron inicio al procedimiento***”.

Como podemos observar, la actuación de las autoridades no queda a su arbitrio ya que se establece la obligación de que éstas lleven a cabo la emisión de la resolución definitiva en el plazo de cuatro meses contados a partir de que se encuentre debidamente integrado el expediente, pero en ningún momento establece una fecha específica, lo cual en la practica, se deja a su libre albedrío la fecha para considerar el cierre de la instrucción, la cual en ningún momento se hace del conocimiento del o de los afectados, dejándolos en un estado de incertidumbre jurídica plena ya que desconocen los tiempos a partir de los cuales empiezan a correr sus derechos tutelados, así como si en efecto fueron desahogadas todas y cada una de las diligencias derivadas del inicio del PAMA.

Por ello, consideramos pertinente que para salvaguardar esa garantía de certidumbre jurídica, la autoridad tenga la obligación de notificar dicho momento procesal con el objeto de que los afectados corroboren si en efecto se desahogaron todas las pruebas ofrecidas durante el momento procesal oportuno y con las cuales se pretende obtener una determinación favorable a los intereses del presunto infractor, así como las actuaciones que también llevó a cabo la propia autoridad, esto último con el objeto de preparar una adecuada defensa ya que en la mayoría de los casos, la autoridad aduanera confirma las irregularidades que dieron origen al PAMA.

Por último, ese oficio de conclusión del periodo de pruebas y alegatos que deba notificar la autoridad, además de contener todos los requisitos establecidos en ley para los actos administrativos, deberá señalar aquellas diligencias que se desahogaron durante dicho periodo, con el objeto de que los afectados conozcan desde ese momento todos y cada uno de los elementos en los cuales se va a basar la autoridad para emitir la resolución al PAMA iniciado.

Queremos añadir que dicha notificación no se debería dar solamente para las actuaciones realizadas durante el desahogo del procedimiento, es decir una vez iniciado y notificado el PAMA, sino también para aquellas que realiza la autoridad y que son las que dan origen al inicio del PAMA, como lo son el caso específico de los análisis de laboratorio que lleva a cabo la autoridad cuando se trata de mercancías de difícil identificación debido a que para conocer su composición cualitativa o cuantitativa es necesario que se sometan a análisis químico o de laboratorio, actuación que en la mayoría de las ocasiones, por no decir siempre, nunca se hace del conocimiento de los afectados, máxime que por la naturaleza del acto, a los agentes aduanales se les exime de toda responsabilidad y que dicha actuación bien podría ser considerada como una pericial.

3.4.3 Propuesta de reforma al plazo de 4 meses otorgado por el artículo 153 de la Ley Aduanera a las Autoridades para concluir el PAMA.

Como podemos observar, hasta antes de las reformas del 2 de febrero de 2006, el plazo que tenían las autoridades para emitir la resolución determinante de la situación fiscal en materia de comercio exterior de los infractores, era de cuatro meses contados a partir del día siguiente a aquel en que surtiera efectos la notificación del inicio del procedimiento administrativo en materia aduanera, lo cual obligaba a la autoridad primeramente, a desahogar todas las diligencias derivadas del propio procedimiento, para con posterioridad estar en posibilidad de realizar la valoración de todas las pruebas aportadas así

como los resultados obtenidos del desahogo de las referidas diligencias, actividades que debían hacer en un plazo aproximado de, entre 2 meses, a 2 meses, quince días. Posterior a estos dos meses o dos meses, quince días, las autoridades encargadas de la emisión de las resoluciones, debían notificarlas, actividad que por mencionar un tiempo aproximado requería de entre 5 y 15 días hábiles, ya que para el caso de que el domicilio del destinatario se encontrase fuera de la circunscripción de la autoridad emisora, dicha resolución debía enviarse por mensajería a la Administración Local correspondiente, y también debían considerar la posible carga de trabajo de la Unidad Administrativa facultada por notificar la multicitada resolución determinante.

Con las reformas que se citan en el párrafo que antecede, el artículo 153 de la Ley Aduanera quedó como se transcribe a continuación:

“El interesado deberá ofrecer por escrito, las pruebas y alegatos que a su derecho convenga, ante la autoridad aduanera que hubiera levantado el acta a que se refiere el artículo 150 de esta Ley, dentro de los diez días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación de dicha acta. El ofrecimiento, valoración y desahogo de las pruebas se hará de conformidad con lo dispuesto por los artículos 123 y 130 del Código Fiscal de la Federación. Tratándose de la valoración de los documentos con los que se pretenda comprobar la legal estancia o tenencia de las mercancías, cuando la información en ellos contenida deba transmitirse en el sistema electrónico previsto en el artículo 38 de esta Ley para su despacho, se dará pleno valor probatorio a la información transmitida.

Cuando el interesado presente pruebas documentales que acrediten la legal estancia o tenencia de las mercancías en el país; desvirtúen los supuestos por los cuales fueron objeto de embargo precautorio o acrediten que el valor declarado fue determinado de conformidad con el Título III, Capítulo III, Sección Primera de esta Ley en los casos a que se refiere el artículo 151, fracción VII de esta Ley, la autoridad que levantó el acta a que se refiere el artículo 150 de esta Ley, dictará de inmediato la resolución, sin que en estos casos se impongan sanciones; de existir mercancías embargadas se ordenará su devolución. Cuando el interesado no presente las pruebas o éstas no

desvirtúen los supuestos por los cuales se embargo precautoriamente la mercancía, las autoridades aduaneras deberán de dictar resolución definitiva en un plazo que no excederá de cuatro meses contados a partir del día siguiente a aquél en que se encuentre debidamente integrado el expediente. se entiende que el expediente se encuentra debidamente integrado cuando hayan vencido los plazos para la presentación de todos los escritos de pruebas y alegatos, o en caso de resultar procedente, la autoridad encargada de emitir la resolución haya llevado a cabo las diligencias necesarias para el desahogo de las pruebas ofrecidas por los promoventes. De no emitirse la resolución definitiva en el término de referencia, quedarán sin efectos las actuaciones de la autoridad que dieron inicio al procedimiento.

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

Consideramos y entendemos que esta última reforma fue encaminada a aligerar las premuras administrativas que la propia autoridad se veía obligada a solventar, ya que en muchos de los casos las autoridades facultadas para llevar a cabo la notificación de las resoluciones no les acusaban de recibido hasta en tanto se pudiese efectuar la notificación de la misma, ya que de lo contrario esto podría acarrear ciertas responsabilidades administrativas debido a que se dejarían sin efectos todas y cada una de las actuaciones que dieron origen al procedimiento administrativo en materia aduanera, y la razón de la auditoría interna que se originaría, sería la notificación extemporánea.

Sin embargo, como hemos visto en puntos anteriores, el tiempo aproximado para llevar a cabo el desahogo de las diligencias originadas con motivo del desahogo de un PAMA, las cuales serían la única causa por las que la autoridad no pudiese estar en posibilidad de emitir la resolución una vez ofrecidas las pruebas correspondientes, se acotaría a 2 meses (aprox)., los cuales aunados al plazo de los cuatro meses que tiene la autoridad para emitir su determinación, se traduce en seis meses de trámites administrativos que perjudican los intereses de los afectados.

Por lo anterior, consideramos que el plazo otorgado a la autoridad para emitir las resoluciones determinantes de la situación fiscal de los infractores, resulta por demás excesivo debido a que una vez integrado el expediente administrativo abierto con motivo del inicio de un PAMA, ya no se tiene la obligación de desahogar diligencia alguna que no se hubiese ofrecido durante el periodo otorgado para el efecto.

En este sentido, proponemos que el plazo que se le debe conceder a las autoridades encargadas de determinar la situación fiscal en materia de comercio exterior sea de dos meses, toda vez que si tomamos en consideración que el SAT, a través de sus diversas unidades administrativas, es el organismo facultado para resolver las situaciones relacionadas con la importación y exportación de mercancías, tiene la obligación de contar con el personal debidamente capacitado para llevar a cabo la valoración de la documentación aportada, así como de los resultados de las diligencias desahogadas; lapso de tiempo que, por experiencia personal, no amerita más de 3 días hábiles, para con posterioridad proceder a la redacción de la resolución determinante, resultando por demás excesivo el plazo de los cuatro meses que actualmente se les otorga a las autoridades aduaneras para emitir las resoluciones a que se refiere el artículo 153 de la ley aduanera, el cual quedaría como a continuación se detalla:

“El interesado deberá ofrecer por escrito, las pruebas y alegatos que a su derecho convenga, ante la autoridad aduanera que hubiera levantado el acta a que se refiere el artículo 150 de esta Ley, dentro de los diez días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación de dicha acta. El ofrecimiento, valoración y desahogo de las pruebas se hará de conformidad con lo dispuesto por los artículos 123 y 130 del Código Fiscal de la Federación. Tratándose de la valoración de los documentos con los que se pretenda comprobar la legal estancia o tenencia de las mercancías, cuando la información en ellos contenida deba transmitirse en el sistema electrónico previsto en el artículo 38 de esta Ley para su despacho, se dará pleno valor probatorio a la información transmitida.

Cuando el interesado presente pruebas documentales que acrediten la legal estancia o tenencia de las mercancías en el país; desvirtúen los supuestos por los cuales fueron objeto de embargo precautorio o acrediten que el valor declarado fue determinado de conformidad con el Título III, Capítulo III, Sección Primera de esta Ley en los casos a que se refiere el artículo 151, fracción VII de esta Ley, la autoridad que levantó el acta a que se refiere el artículo 150 de esta Ley, dictará de inmediato la resolución, sin que en estos casos se impongan sanciones; de existir mercancías embargadas se ordenará su devolución. Cuando el interesado no presente las pruebas o éstas no desvirtúen los supuestos por los cuales se embargo precautoriamente la mercancía, las autoridades aduaneras deberán de dictar resolución definitiva en un plazo que no excederá de tres meses contados a partir del día siguiente a aquél en que se encuentre debidamente integrado el expediente. Se entiende que el expediente se encuentra debidamente integrado cuando hayan vencido los plazos para la presentación de todos los escritos de pruebas y alegatos, o en caso de resultar procedente, la autoridad encargada de emitir la resolución haya llevado a cabo las diligencias necesarias para el desahogo de las pruebas ofrecidas por los promoventes y se haya notificado personalmente dicha circunstancia a los interesados. De no emitirse la resolución definitiva en

el término de referencia, quedarán sin efectos las actuaciones de la autoridad que dieron inicio al procedimiento.

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

Como se ha podido observar hasta ésta etapa de nuestra investigación, la tramitación del procedimiento administrativo en materia aduanera no sólo implica el detrimento en la economía de las personas directamente interesadas en la importación de las mercancías, sino que además afecta a todas aquellas que por prestar un servicio, también se ven disminuidas en su patrimonio, razón por la que resulta necesario que su conclusión se de dentro del plazo de 2 meses, ya que al encontrarse debidamente integrado el expediente administrativo levantado al efecto, la autoridad contaría con tiempo suficiente, tanto para llevar acabo la valoración de todas las actuaciones, como para notificar la resolución que en derecho proceda.

3.5 Infracciones y Sanciones

Las causas que dan origen al procedimiento administrativo en materia aduanera, son las establecidas en el artículo 151 de la Ley Aduanera, sin embargo dicha ley en su Título Octavo, Capítulo Único, prevé todo lo relacionado con las infracciones y sanciones, dentro de las cuales podemos encontrar las que derivan del inicio de un PAMA.

Así pues, el título octavo en comento prevé diez tipos de infracciones con sus respectivas sanciones, las cuales a decir del maestro Pedro Trejo Vargas, se pueden categorizar de la siguiente manera:

Las relacionadas con actos y formalidades en la entrada o salida de mercancías contrabando y sus presunciones; relacionadas con actos de enajenación, comercialización, adquisición o tenencia de mercancía extranjera; relacionadas con la circulación indebida dentro del recinto fiscal; relacionadas con el uso indebido de funciones dentro del recinto fiscal; relacionadas con el destino de las mercancías de comercio exterior; relacionadas con las obligaciones, plazos y formas de presentar documentación aduanera y declaraciones debidamente requisitadas; relacionadas con la obligación de llevar sistemas de control de inventarios y contabilidad; relacionadas con el control, la seguridad y manejo de mercancías de comercio exterior; relacionadas con la clave confidencial de identidad; relacionadas con el uso indebido de gafetes de identificación utilizados en los recintos fiscales; relacionadas con la seguridad o integridad de las instalaciones aduaneras; y relacionadas con la omisión de enterar contribuciones y aprovechamientos.²⁰

Como podemos observar, el sistema aduanero en México contempla un gran cúmulo de transgresiones a la legislación aduanera, sin embargo no todas ellas derivan del inicio de un PAMA, motivo por lo que nos concretaremos a

²⁰ TREJO VARGAS, Pedro. *Ob. Cit.* p. 399

señalar solo aquellas que pueden derivar de la actualización del procedimiento en comento.

Así pues, tenemos que dentro de este gran cúmulo de infracciones contenidas en la Ley Aduanera y cuya actualización puede derivar del inicio de un PAMA, se encuentran las relacionadas con los actos y formalidades relativas a la entrada o salida de mercancías del país, mismas que se encuentran contempladas en el artículo 176 de la ley aduanera, las cuales consisten en:

- Cuando se omita el pago total o parcial a los impuestos al comercio exterior y, en su caso, de las cuotas compensatorias, que deban cubrirse.
- Se pretenda llevar a cabo la importación o exportación sin permiso de las autoridades competentes o sin la firma electrónica en el pedimento que demuestre el descargo total o parcial del permiso antes de realizar los trámites del despacho aduanero o sin cumplir cualesquiera otras regulaciones o restricciones no arancelarias emitidas conforme a la Ley de Comercio Exterior, por razones de seguridad nacional, salud pública, preservación de la flora o fauna, del medio ambiente, de sanidad fitopecuaria o los relativos a Normas Oficiales Mexicanas excepto tratándose de las Normas Oficiales Mexicanas de información comercial, compromisos internacionales, requerimientos de orden público o cualquiera otra regulación.
- Cuando su importación o exportación esté prohibida o cuando las maquiladoras y empresas con programa autorizado por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial realicen importaciones temporales de conformidad con el artículo 108 de la Ley Aduanera, de mercancías que no se encuentren amparadas por su programa.

- Cuando se ejecuten actos idóneos inequívocamente dirigidos a realizar las operaciones a que se refieren las infracciones anteriores, si éstos no se consumen por causas ajenas a la voluntad del agente.
- Cuando se internen mercancías extranjeras procedentes de la franja o región fronteriza al resto del territorio nacional en cualquiera de los casos anteriores.
- Cuando se extraigan o se pretendan extraer mercancías de recintos fiscales o fiscalizados sin que hayan sido entregadas legalmente por la autoridad o por las personas autorizadas para ello.
- Cuando en la importación, exportación o retorno de mercancías el resultado del mecanismo de selección automatizado hubiera determinado reconocimiento aduanero y no se pueda llevar a cabo éste, por no encontrarse las mercancías en el lugar señalado para tal efecto.
- Cuando las mercancías extranjeras en tránsito internacional se desvíen de las rutas fiscales o sean transportadas en medios distintos a los autorizados tratándose de tránsito interno.
- Cuando se introduzcan o se extraigan mercancías del territorio nacional por aduana no autorizada.
- Cuando no se acredite con la documentación aduanal correspondiente la legal estancia o tenencia de las mercancías en el país o que se sometieron a los trámites previstos en la Ley Aduanera, para su introducción a territorio nacional o para su salida del mismo. Se considera que se encuentran dentro de este supuesto, las mercancías que se presenten ante el mecanismo de selección automatizado sin pedimento, cuando éste sea exigible, o con un pedimento que no corresponda.
- Cuando el nombre o domicilio fiscal del proveedor o importador señalado en el pedimento o en la factura sean falsos o inexistentes; en el domicilio fiscal señalado en dichos documentos no se pueda localizar al proveedor o importador, o la factura sea falsa.

De igual forma se presumen cometidas las infracciones a la importación o exportación de mercancías cuando éstas se descarguen subrepticamente de los medios de transporte, aun cuando sean de rancho o abastecimiento; cuando una aeronave con mercancías extranjeras aterrice en lugar no autorizado para el tráfico internacional, salvo caso de fuerza mayor, así como cuando se efectúe un trasbordo entre dos aeronaves con mercancía extranjera, sin haber cumplido los requisitos previstos en el artículo 13 de la Ley Aduanera; cuando las maquiladoras o empresa con programas de exportación autorizados por la Secretaría de Economía no acrediten el retorno de las mercancías importadas temporalmente o que se destinaron a otro régimen aduanero; se encuentran en el domicilio en el cual se llevará a cabo el proceso de elaboración, transformación o reparación; cuando se introduzcan o extraigan del país mercancías ocultas o con artificio tal que su naturaleza pueda pasar inadvertida, si su importación o exportación está prohibida o restringida o por la misma deban pagarse los impuestos al comercio exterior; se introduzcan al país mercancías o las extraigan del mismo por lugar no autorizado; se encuentren en la franja o región fronteriza del país, mercancías que deban portar marbetes o sellos, y no los tengan, o que conteniéndolos, se encuentren fuera de dichas zonas; cuando se trate de mercancías susceptibles de ser identificadas individualmente, no se hubiesen declarado en el pedimento, la factura, el documento de embarque o en la relación anexa al pedimento, los números de serie, modelo, parte, marca, o en su defecto las especificaciones técnicas o comerciales necesarias para identificarlas y distinguirlas de otras similares; cuando se exhiban para su venta mercancías que aún no han sido importadas, y cuando no arriben al almacén general dentro de los plazos establecidos, las mercancías destinadas al régimen de depósito fiscal.

Cabe señalar que en la práctica, este tipo de presunciones casi no se actualizan debido a que resulta demasiado complicado para la autoridad aduanera encuadrar, al tipo previsto en las normas, las conductas de los posibles infractores. Sin embargo, como podemos observar de la lectura que se

efectuó al párrafo que antecede, más de dos conductas bien podrían ajustarse a las hipótesis contenidas en el propio artículo 176 de la Ley Aduanera, como lo podría ser el que se introduzcan al país mercancías o las extraigan del mismo por lugar no autorizado, o bien, cuando se introduzcan o extraigan del país mercancías ocultas o con artificio tal que su naturaleza pueda pasar inadvertida, si su importación o exportación está prohibida o restringida o por la misma deban pagarse los Impuestos al Comercio Exterior.

Así mismo, del inicio de un procedimiento administrativo en materia aduanera, también se pueden actualizar las infracciones relacionadas con la enajenación, comercialización, adquisición o tenencia de mercancías de procedencia extranjera, cuando no se compruebe su legal estancia en el país.

También se podrán actualizar del inicio de un PAMA, las conductas relacionadas con el destino de las mercancías, las cuales pueden consistir en:

Sin autorización de la autoridad aduanera:

Destinen las mercancías por cuya importación fue concedida alguna franquicia, exención o reducción de contribuciones o se haya eximido del cumplimiento de alguna regulación o restricción no arancelaria, a una finalidad distinta de la que determinó su otorgamiento; trasladen éstas a un lugar distinto del señalado al otorgar el beneficio, o bien las enajenen o permitan que las usen personas diferentes del beneficiario.

Enajenen o adquieran vehículos importados o internados temporalmente; así como faciliten su uso a terceros no autorizados; enajenen o adquieran vehículos importados en franquicia, o a la franja o región fronteriza sin ser residentes o estar establecidos en ellas, o bien faciliten su uso a terceros no autorizados, tratándose de vehículos importados a franja o región fronteriza, cuando se encuentren fuera de dichas zonas.

Excedan el plazo concedido para el retorno de las mercancías importadas o internadas temporalmente, no se lleve a cabo el retorno al extranjero de las importaciones temporales o el retorno a la franja o región fronteriza en las internaciones temporales de vehículos; transformen las mercancías que debieron conservar en el mismo estado o de cualquier otra forma violen las disposiciones que regulen el régimen aduanero autorizado en cuanto al destino de las mercancías correspondientes y la finalidad específica del régimen; importen temporalmente vehículos sin ser inmigrantes rentistas o no inmigrantes, turistas, o visitantes locales; importen vehículos en franquicia destinados a permanecer definitivamente en franja o región fronteriza del país, o internen temporalmente dichos vehículos al resto del país, sin tener su residencia en dicha franja o región, o sin cumplir los requisitos que se establezcan en los decretos que autoricen las importaciones referidas.

Como podemos observar, estas infracciones se relacionan con el destino de las mercancías y tienen como consecuencia él que el régimen aduanero al cual fueron sujetas quede desvirtuado, lo cual trae como consecuencia la falta de documentación o que ésta no sea la idónea para acreditar su legal estancia en el país ya que como se señaló con anterioridad, el régimen aduanero al que se sujetaron y por el cual les fue concedido el beneficio fiscal quedo sin efectos por incumplir los requisitos establecidos para su otorgamiento.

Al respecto, queremos comentar que en este sentido la autoridad aduanera deberá poner demasiada atención en lo relativo a la aplicación de la Ley Aduanera, ya que ésta deberá ser conforme a la letra, debido a que en la práctica se da frecuentemente que impongan multas en base a una interpretación errónea de las normas jurídicas de la materia, dejando de aplicar en perjuicio de los particulares, lo establecido por el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reglamentario del artículo 5 del Código Fiscal de la Federación, los cuales establecen en forma medular la manera en que las autoridades de las materias de que se trate, al

momento de emitir las sentencias que determinen las situaciones jurídicas de los afectados, deberán aplicar la legislación correspondiente conforme a la letra y de manera estricta.

Retomando nuestro tema, también podemos señalar que con motivo del inicio de un PAMA se podrán actualizar las infracciones relacionadas con las obligaciones, plazos y formas de presentar documentación aduanera y declaraciones debidamente requisitadas.

Estas podrán consistir en las conductas que se describen a continuación:

Omitan presentar a las autoridades aduaneras, o lo hagan en forma extemporánea, los documentos que amparen las mercancías que importen o exporten, que transporten o que almacenen, los pedimentos, facturas, copias de las constancias de exportación, declaraciones, manifiestos o guías de carga, avisos, relaciones de mercancías y equipaje, autorizaciones, así como el documento en que conste la garantía a que se refiere el artículo 36, fracción I, inciso e) de la Ley Aduanera, en los casos en que ésta imponga tales obligaciones.

Omitan presentar los documentos o informes requeridos por las autoridades aduaneras dentro del plazo señalado en el requerimiento o por la propia ley aduanera.

Presenten los documentos a que se refieren las dos fracciones anteriores, con datos inexactos o falsos u omitiendo algún dato, siempre que se altere la información estadística.

Omitan presentar o lo hagan extemporáneamente, los documentos que comprueben el cumplimiento de las obligaciones en materia de regulaciones y

restricciones no arancelarias, cuando hayan obtenido dichos documentos antes de la presentación del pedimento.

Omitan declarar en la aduana de entrada al país o en la de salida, que llevan consigo cantidades en efectivo, en cheques nacionales o extranjeros, órdenes de pago o cualquier otro documento por cobrar o una combinación de ellos, superiores al equivalente en la moneda o monedas de que se trate a diez mil dólares de los Estado Unidos de América.

Omitan o asienten datos inexactos en relación con el cumplimiento de las Normas Oficiales Mexicanas de información comercial.

Omitan presentar el documento en el que consten los números de serie, parte, marca, modelo o en su defecto, las especificaciones técnicas o comerciales necesarias para identificarlas y distinguirlas de otras similares, así como la información que permita la identificación, análisis y control que señale la Secretaría mediante reglas.

Una vez determinadas las infracciones que pueden derivar del inicio de un PAMA, pasaremos a señalar las sanciones contempladas para tales conductas.

Así pues, tenemos que en primer término están las infracciones relacionadas con la importación o exportación de mercancías, conductas que se encuentran sancionadas por la Ley Aduanera, las cuales a saber consisten en:

- I. Multa del 130% al 150% de los impuestos al comercio exterior omitidos, cuando no se hayan cubierto lo que correspondía pagar
Cuando la infracción a que se refiere esta fracción sea cometida por pasajeros, se impondrá una multa del 80% al 120% del valor comercial de las mercancías, salvo que se haya ejercido la opción a que se refiere

la fracción I del artículo 50 de esta ley, en cuyo caso, la multa será del 70% al 100% de dicho valor comercial.

- II. Multa de \$2,000.00 a \$5,000.00, cuando no se haya obtenido el permiso de autoridad competente, tratándose de vehículos.
- III. Multa del 70% al 100% del valor comercial de las mercancías, cuando su importación o exportación esté prohibida o cuando las maquiladoras y empresas con programa autorizado por la Secretaría de Economía realicen las importaciones temporales a que se refiere la fracción III.
- IV. Siempre que no se trate de vehículos, multa del 70% al 100% del valor comercial de las mercancías cuando no se compruebe el cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias o cuotas compensatorias correspondientes, Normas Oficiales Mexicanas, con excepción de las Normas Oficiales Mexicanas de información comercial.
- V. Multa del 100% al 150% del valor comercial de las mercancías declaradas, a la mencionada en la fracción IV del artículo 176 de la Ley Aduanera.
- VI. Multa equivalente del 5% al 10% del valor declarado de las mercancías cuando se trate de los supuestos a que se refiere la fracción VII del artículo 176 de la Ley Aduanera.
- VII. Multa del 70% al 100% del valor declarado o del valor comercial de las mercancías, el que sea mayor, a la mencionada en la fracción VIII del artículo 176 de la Ley Aduanera.
- VIII. Multa del 10% al 20% del valor declarado o del valor comercial de las mercancías, el que sea mayor, a la señalada en la fracción IX del artículo 176 de la Ley Aduanera
- IX. Multa equivalente a la señalada en las fracciones I, II, III o IV del artículo 178 de la Ley Aduanera, según se trate, o del 70% al 100% del valor comercial de las mercancías cuando estén exentas, a la señalada en la fracción X, salvo que se demuestre que el pago correspondiente se efectuó con anterioridad a la presentación de las mercancías, en cuyo

caso, únicamente se incurrirá en la sanción prevista en la fracción V del artículo 185 de la Ley Aduanera.

- X. Multa del 70% al 100% del valor en aduana de las mercancías en los casos a que se refiere la fracción XI del artículo 176 de la Ley Aduanera.

Cabe señalar que también se sancionará con estas multas a quien enajene, comercie, adquiera o tenga en su poder por cualquier título mercancías extranjeras sin comprobar su legal estancia en el país.

Por lo que respecta a las infracciones relacionadas con el destino de las mercancías, en específico, las señaladas en el punto relativo a las infracciones, tenemos que la Ley Aduanera, dispone que dichas conductas serán sancionadas de la siguiente manera:

- Multa equivalente del 130% al 150% del beneficio obtenido con la franquicia, exención o reducción de impuestos concedida; del 70% al 100% del valor comercial de las mercancías cuando se haya eximido del cumplimiento de las regulaciones o restricciones no arancelarias, o del 30% al 50% del Impuesto General de Importación que habría tenido que cubrirse o del 15% al 30% del valor comercial de las mercancías para el caso de las enajenaciones de vehículos importados temporalmente o a región o franja fronteriza sin ser residentes en éstas.
- Multa equivalente a la señalada por el artículo 178, fracciones I, II, III o IV de la Ley Aduanera, según se trate, o del 30% al 50% del valor comercial de las mercancías cuando estén exentas, si la omisión en el retorno de las mercancías importadas o internadas temporalmente es descubierta por la autoridad.

Ahora bien, por lo que se refiere a las sanciones relacionadas con las obligaciones, plazos y formas de presentar documentación aduanera y declaraciones debidamente requisitadas, tenemos las siguientes:

- Multa de \$2,000.00 a \$3,000.00, en caso de que omitan presentar a las autoridades aduaneras, o lo hagan en forma extemporánea, los documentos que amparen las mercancías que importen o exporten, que transporten o que almacenen, los pedimentos, facturas, copias de las constancias de exportación, declaraciones, manifiestos o guías de carga, avisos, relaciones de mercancías y equipaje, autorizaciones, así como el documento en que conste la garantía a que se refiere el artículo 36, fracción i, inciso e) de la Ley Aduanera, en los casos en que ésta imponga tales obligaciones; omitan presentar los documentos o informes requeridos por las autoridades aduaneras dentro del plazo señalado en el requerimiento o por la propia Ley Aduanera; u omitan presentar el documento en el que consten los números de serie, arte, marca, modelo, o en su defecto, las especificaciones técnicas o comerciales necesarias para identificar las mercancías y distinguirlas de otras similares, así como la información que permita la identificación, análisis y control que señale la Secretaría mediante reglas
- Multa de \$700.00 a \$1,000.00 cuando presenten los documentos que amparen las mercancías que importen o exporten, que transporten o que almacenen, los pedimentos, facturas, copias de las constancias de exportación, declaraciones, manifiestos o guías de carga, avisos, relaciones de mercancías y equipaje, autorizaciones, así como el documento en que conste la garantía a que se refiere el artículo 36, fracción I, inciso e) de la Ley Aduanera a que se refieren las dos fracciones anteriores, con datos inexactos o falsos u omitiendo algún dato, siempre que se altere la información estadística.
- Multa de \$1,500.00 a \$2,500.00 cuando omitan presentar o lo hagan extemporáneamente, los documentos que comprueben el cumplimiento de las obligaciones en materia de regulaciones y restricciones no arancelarias, cuando hayan obtenido dichos documentos antes de la presentación del pedimento.

- Multa equivalente del 20% al 40% de la cantidad que exceda en la moneda o monedas de que se trate a diez mil dólares de los Estados Unidos de América.
- Multa del 2% al 10% del valor comercial de las mercancías cuando omitan o asienten datos inexactos en relación con el cumplimiento de las Normas Oficiales Mexicanas de información comercial.

Antes de terminar este capítulo, no podemos dejar de mencionar que la Ley Aduanera, también contempla como sanción, además de las de carácter pecuniario que se señalaron con anterioridad, la pérdida de la propiedad de las mercancías de procedencia extranjera, al señalar que éstas mercancías pasarán a ser propiedad del Fisco Federal, sin perjuicio de las demás sanciones aplicables cuando el nombre o domicilio fiscal del proveedor o importador, señalado en el pedimento o en la factura, sean falsos o inexistentes o cuando en el domicilio fiscal señalado en dichos documentos, no se pueda localizar al proveedor o la factura sea falsa; cuando su importación o exportación esté prohibida o cuando las maquiladoras y empresas con programa autorizado por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial realicen importaciones temporales de conformidad con el artículo 108 de Ley Aduanera, de mercancías que no se encuentren amparadas por su programa; cuando se internen mercancías extranjeras procedentes de la franja o región fronteriza al resto del territorio nacional en cualquiera de los casos anteriores.

Así también, las mercancías de procedencia extranjera pasarán a ser propiedad del Fisco Federal, cuando se extraigan o se pretendan extraer mercancías de recintos fiscales o fiscalizados sin que hayan sido entregadas legalmente por la autoridad o por las personas autorizadas para ello; cuando las mercancías extranjeras en tránsito internacional se desvíen de las rutas fiscales o sean transportadas en medios distintos a los autorizados tratándose de tránsito interno; cuando no se compruebe el cumplimiento de las regulaciones o restricciones no arancelarias o cuotas compensatorias correspondientes,

Normas Oficiales Mexicanas, con excepción de las Normas Oficiales Mexicanas de información comercial.

Dicha sanción también será aplicada cuando no se hubiese obtenido el permiso de autoridad competente para el caso de los vehículos.

A manera de comentario personal queremos señalar que esta es una de las causas que dan origen, no solo al inicio de un PAMA, sino que además, es motivo para iniciarle al Agente Aduanal, un procedimiento de cancelación de patente.

También pasaran a propiedad del Fisco Federal las mercancías, cuando sin permiso de la autoridad aduanera enajenen o adquieran vehículos importados o internados temporalmente; así como faciliten su uso a terceros no autorizados, o bien, enajenen o adquieran vehículos importados en franquicia, o a la franja o región fronteriza sin ser residentes o estar establecidos en ellas, y cuando la omisión en el retorno de las mercancías importadas o internadas temporalmente sea descubierto por la autoridad.

En caso de que existiera imposibilidad material para que las mercancías pasen a propiedad del Fisco Federal, el infractor deberá pagar el importe de su valor comercial en el territorio nacional al momento de la aplicación de las sanciones que correspondan.

Por último, también queremos comentar que, derivado de la comisión de las conductas infractoras a las disposiciones legales que regulan las operaciones de comercio exterior y que dan origen a un procedimiento administrativo en materia aduanera, también se pueden derivar diversos procedimientos de carácter administrativo, como lo podrían ser los procedimientos de cancelación de patente de los Agentes Aduanales, el cual será iniciado por la Administración General de Aduanas, o bien el procedimiento

de cancelación de programa autorizado, que se desahogara ante la dependencia del ejecutivo que la hubiese otorgado.

CONCLUSIONES

Primera. En los últimos años y con motivo de la apertura comercial que ha sufrido nuestro país en materia de comercio exterior, es que se han incrementado en gran medida las operaciones relacionadas con la importación y exportación de mercancías, resultando necesaria la implementación de diversos procedimientos de carácter administrativo para poder llegar a la consecución de ese fin, que no es otra cosa más que la recaudación de impuestos y protección de la economía nacional, procedimientos cuya ejecución por mandato de ley, se encuentra encomendado al poder ejecutivo de la federación.

Segunda. Es así como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través del Servicio de Administración Tributaria, tiene encomendados aquellos asuntos que se relacionan con las actividades relacionadas con la importación o exportación del país de mercancías.

Tercera. Es por eso que para la consecución de sus actividades ha resultado necesaria la expedición de diversos ordenamientos jurídicos que regulen las diversas materias relacionadas con las actividades propias de la administración pública.

Cuarta. Dentro de estas legislaciones tenemos que, las disposiciones jurídicas que dan origen a los principios regulatorios de las cuestiones relacionadas con las operaciones de comercio exterior, lo es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Quinta. En este orden, tenemos que la Ley secundaria encargada de regular lo relacionado con la materia aduanera, es decir lo relativo a la entrada y salida del país de mercancías, lo es la Ley Aduanera.

Sexta. Es de comentarse que, si bien es cierto que en dicho ordenamiento jurídico se encuentran las normas que regulan las cuestiones relacionadas con la importación y exportación de mercancías, también lo es el hecho de que este ordenamiento no abarca todo ese vasto mundo que se relaciona con el comercio exterior, razón por la que resulta necesaria la aplicación de otros ordenamientos jurídicos dentro de los cuales podemos encontrar a la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación, la Ley de Comercio Exterior y el multicitado Código Fiscal de la Federación de aplicación supletoria, sólo por mencionar algunos.

Séptima. De esta manera, encontramos que la Ley Aduanera establece la obligación de presentar un pedimento ante la aduana cuando se realicen actividades que se relacionen con la importación y exportación de mercancías, ya sea por conducto de agente o apoderado aduanal.

Octava. El pedimento, como documento privado que contiene las declaraciones relacionadas con las mercancías a importar o exportar, se compone de diversos campos, los cuales serán impresos en la medida que sean necesarios. Queremos comentar que por lo que se refiere al formato vigente del documento en comento, la secretaría de hacienda y crédito público, por conducto del Servicio de Administración Tributaria, publicó en el Diario Oficial de la Federación de fecha 16 de mayo de 2007, el anexo 1 de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2007, el cual se relaciona con todos y cada uno de las declaraciones, avisos y formatos relacionados con la materia aduanera.

Novena. Asociado a esta obligación, las operaciones de comercio exterior exigirán, en muchos de los casos, el cumplimiento de ciertas regulaciones y restricciones no arancelarias, así como la aplicación de diversos aprovechamientos o normas oficiales mexicanas, no sin antes mencionar claro, al pago de los impuestos al comercio exterior y cuya inobservancia puede

acarrear las consecuencias jurídicas que quedaron detalladas en la presente investigación.

Décima. Por lo anterior, será necesario que siempre se contemplen las causas de las que deriva el acto, para así preparar una adecuada defensa, ya que como quedó de manifiesto en la presente investigación, en el procedimiento administrativo en materia aduanera que se relaciona con el artículo 153 de la Ley de la materia, se aceptan todo tipo de pruebas a excepción de la testimonial y la confesional a cargo de las autoridades mediante la absolución de posiciones.

Décima Primera. Consideramos pertinente que, una vez integrado el expediente administrativo, éste se haga del conocimiento de los contribuyentes, vía notificación personal, con el objeto de que éstos corroboren sí la autoridad cuenta con todos los elementos necesarios, las pruebas ofrecidas durante el momento procesal oportuno, así como las propias actuaciones que llevó a cabo la autoridad aduanera y con esto estar en posibilidad de preparar una adecuada defensa, ya que en la mayoría de las veces, la autoridad competente confirma las irregularidades que dieron origen al inicio del P.A.M.A.

Décima segunda. Toda vez que del tipo de infracción y las pruebas aportadas dependerá la celeridad con la que se desahogue un procedimiento administrativo, el cual como ya quedó comprendido en el presente trabajo, podrá variar de entre 10 a 40 días hábiles, consideramos pertinente que en la especie el plazo para emitir las resoluciones que pongan fin al P.A.M., debería de ser de 2 meses.

Lo anterior, con el objeto de optimizar los tiempos que de por si son excesivos, ya que como quedó explicado en el presente trabajo de investigación, la integración de un expediente administrativo derivado del inicio de un procedimiento administrativo en materia aduanera, podría variar de entre

15 a 40 días hábiles, en el mejor de los casos, lapso de tiempo que si se suma a los ya de por si excesivos 4 meses que contempla el Artículo 153 de la Ley Aduanera para la emisión de las resoluciones, resultaría en un procedimiento cuya culminación se daría posterior a los seis meses de la fecha en que fue iniciado el procedimiento en comento.

En este sentido, el plazo que se le debe conceder a las autoridades encargadas de determinar la situación fiscal en materia de comercio exterior debe ser de dos meses, toda vez que si tomamos en consideración que el SAT, a través de sus diversas unidades administrativas, es el organismo facultado para resolver las situaciones relacionadas con la importación y exportación de mercancías, tiene la obligación de contar con el personal debidamente capacitado para llevar a cabo la valoración de la documentación aportada, así como de los resultados de las diligencias desahogadas; lapso de tiempo que, por experiencia personal, no amerita más de 3 días hábiles, para con posterioridad proceder a la redacción de la resolución determinante, resultando por demás excesivo el plazo de los cuatro meses que actualmente se les otorga a las autoridades aduaneras para emitir las resoluciones a que se refiere el artículo 153 de la ley aduanera.

FUENTES BIBLIOGRAFICAS CONSULTADSA

- **ACOSTA ROCA, FELIPE**, Trámites y Documentos en Materia Aduanera, Primera Edición, Editorial, Calidad en Información Isef, Julio, 2000.
- **CARVAJAL CONTRERAS, MÁXIMO**, Derecho Aduanero, Novena Edición, Editorial Porrúa, México, 2000.
- **CHÁVEZ OROZCO, LUÍS**, El contrabando y el Comercio Exterior de la Nueva España, Publicaciones del Banco Nacional de Comercio Exterior, México, 1967.
- **FERNÁNDEZ LALANNE, PEDRO**, Derecho Aduanero, Ediciones Roque de Palma, Buenos Aires, Argentina, 1966.
- **HERNÁNDEZ DE LA CRUZ, ARTURO**, Estudio Práctico de las Infracciones y Sanciones Aduaneras, Segunda Edición, Editorial ISEF., 2003.
- **HERNÁNDEZ DE LA CRUZ, ARTURO**, Estudio Práctico de los PAMAS, Segunda Edición, Editorial ISEF, 2003.
- **LÓPEZ NIETO, FRANCISCO Y MALLO**, El Procedimiento Administrativo, Editorial José M. Bosch, Barcelona,. 1980.
- **LÓPEZ VILLA, JUAN RAÚL**, Fundamento y Practica del Comercio Exterior y Derecho Aduanero, Editorial Sicco, 1997.
- **RAMÍREZ GUTIÉRREZ, JOSÉ OTHÓN**, Principios Procedimentales en Materia Aduanera, Facultad de Derecho U.N.A.M, Instituto de Ciencias Jurídicas.

- **ROHDE PONCE, ANDRÉS**, Derecho Aduanero Mexicano, Editorial Isef, México, 2000.
- **SERRA ROJAS, ANDRES**, Derecho Administrativo (primer curso). Décima Quinta Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1994.
- **TREJO VARGAS, PEDRO**, El Sistema Aduanero de México, Talleres de Impresión de Estampillas y Valores de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 2003.
- **URBINA NANDAYAPA, ARTURO**, Medios de Defensa Aduanera y de Comercio Exterior, Editorial SICCO, 1998.
- **WITKER, JORGE Y LEONEL PERZNIETO**, Aspectos Jurídicos del Comercio Exterior de México, Segunda edición, Editorial Nueva Ima, Coedición de la U.N.A.M., México, 1980.
- **ZEPEDA SALINAS, ERICK R**, Nuevos Regímenes Aduaneros, Tercera Edición, Editorial ISEF, 2003.

FUENTES LEGISLATIVAS CONSULTADAS

- **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**, Editorial Sista, México, 2006.
- **CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN**, Editorial Sista, México, 2006.
- **LEY ADUANERA**. Editorial Sista, México, 2006.
- **LEY DE COMERCIO EXTERIOR**. Editorial Sista, México, 2006.
- **LEY DEL IMPUESTO GENERAL DE IMPORTACIÓN**. Cámara de Diputados, Secretaría General, Secretaría de Servicios Parlamentarios, Dirección General de Bibliotecas, 2002.
- **LEY DEL IMPUESTO GENERAL DE EXPORTACIÓN**. Cámara de Diputados, Secretaría General, Secretaría de Servicios Parlamentarios, Dirección General de Bibliotecas, 2002.
- **LEY DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA Y SU REGLAMENTO INTERIOR**. México. Servicio de Administración Tributaria, Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 2001.
- **REGLAMENTO DE LA LEY ADUANERA**. Editorial Sista, México, 2006.

Libros de Metodología

- **WITKER, JORGE.** Como Elaborar una Tesis en Derecho. Pautas Metodológicas y Técnicas para el Estudiante o Investigador del Derecho. Edit CIVITAS, S.A., Madrid. 1986.
- **KREIMERMA, NORMA.** Métodos de Investigación para Tesis y Trabajos Semestrales. Edit. U.N.A.M., 1977.