



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ARAGÓN**

**“INEFICACIA DEL DICTAMINADOR
ADUANERO EN EL SEGUNDO
RECONOCIMIENTO DE LAS MERCANCIAS
DE COMERCIO EXTERIOR”.**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A:
ELIA LÓPEZ GARCÍA**

ASESOR: LIC. AGUSTÍN TREJO ALCÁNTARA.



FES Aragón

SAN JUAN DE ARAGON, MEXICO 2008.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

AGRADECIMIENTOS

A Dios por haberme regalado la alegría de vivir y de concluir el presente trabajo.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, por la preparación que recibí en ella.

A la Facultad de Estudios Superiores Aragón, y a los Maestros que compartieron sus conocimientos.

A mis Padres Epifanía y Fidel: Por su apoyo incondicional, su esfuerzo y paciencia para lograr la conclusión de mis estudios.

A mis Hermanos: Rubén, Armando, Raúl, Jorge, Sonia, Marisol, Lilia, e Iván, por creer y confiar siempre en mí, y las decisiones que he tomado.

A mis Sobrinos: Daniel, Michelle, Lizbeth y José Alberto, esperando que esta sea una gran visión de éxito y motivación en sus vidas mediante el estudio continuo.

A mis Cuñados: Efrén y Felipe, por estar en los momentos que necesite de su apoyo.

A mi Asesor: el Lic. Agustín Trejo Alcántara, por su tiempo y dedicación en la elaboración del presente trabajo.

A la Licenciada: Patricia Ubaldo Ramírez, por sus consejos y motivación que me han ayudado a salir adelante.

CON DEDICATORIA A:

Mis Hermanos: Raúl, Jorge, Sonia Marisol y Lilia, con admiración que gracias a su gran apoyo incondicional, en todo momento ha sido posible alcanzar una de mis principales metas, ustedes también forman parte, y esto es un pedacito de ustedes.

INDICE

INTRODUCCION	I
--------------	---

CAPITULO PRIMERO

REGIMEN JURIDICO DE COMERCIO EXTERIOR Y EL DESPACHO ADUANERO DE LAS MERCANCIAS.

1.	Conceptos	1
1.1	Comercio Exterior y Comercio Internacional	3
1.1.1	Mundialización, Globalización e Internacionalización.....	5
1.1.2	Balanza de Pagos	10
1.1.3	Competitividad.....	12
1.4.1	Proteccionismo y Liberalismo.....	14
1.2	Concepto de Derecho Aduanero	18
1.3	La Autonomía del Derecho Aduanero	19
1.4	Marco Constitucional del Derecho Aduanero	20
1.4.1	Fuentes Formales del Derecho Aduanero.....	21
1.5	La Aduana	26
1.5.1	Clasificación de las Aduanas.....	28
1.5.2	La Administración General de Aduanas	31
1.5.3	Estructura	33
1.6	Concepto de Recinto Fiscal y Fiscalizado	39
1.7	El Despacho Aduanero de Mercancías	44
1.7.1	Concepto	45
1.7.2	División de Mercancías	46
1.8	Documentos Legalmente Exigibles	47
1.8.1	Importación.....	48
1.8.2	Exportación	49
1.9	Desarrollo del Despacho Aduanero.....	51
1.9.1	Embargo Precautorio de las Mercancías.....	53
1.10	Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera.....	55

CAPITULO SEGUNDO

LA FIGURA JURIDICA DEL AGENTE ADUANAL EN EL DERECHO ADUANERO.

2.1	Antecedentes de la Figura del Agente Aduanal	57
2.1.1	Definición del Agente Aduanal	62
2.1.2	Naturaleza Jurídica del Agente Aduanal	65
2.2	La Patente Aduanal	73
2.3	Requisitos para Obtener la Patente	74
2.4	Requisitos para Operar la Patente	76
2.5	Obligaciones del Agente Aduanal	80
2.6	Derechos del Agente Aduanal	84
2.7	Agente Aduanal Sustituto	87
2.8	Causales de Suspensión de la Patente	88
2.9	Causales de Cancelación de la Patente	92
2.10	Causales de Inhabilitación del Agente Aduanal	96
2.11	Procedimiento para Suspender al Agente Aduanal o Para Cancelar su Patente	97
2.12	Extinción de la Patente de Agente Aduanal	99

CAPITULO TERCERO.

LA FIGURA DEL APODERADO ADUANAL EN EL DERECHO ADUANERO

3.1	El Apoderado Aduanal	100
3.2	Concepto	100
3.3	Clases de Apoderado Aduanal	101
3.4	Requisitos para Obtener la Autorización	105
3.5	Requisitos para Operar la Autorización	109
3.6	Obligaciones del Apoderado Aduanal	112
3.7	Derechos del Apoderado Aduanal	114
3.8	Causales de Suspensión de la Autorización	114
3.9	Causales de Cancelación de la Autorización	115
3.10	Causales de Inhabilitación del Apoderado Aduanal	120

CAPITULO CUARTO.

FACULTADES DE COMPROBACION ADUANERA

4.1	Atribuciones del Poder Ejecutivo	121
4.2	Facultades de las Autoridades Aduaneras	123
4.3	Mecanismo de Selección Automatizado	131
4.4	Primer Reconocimiento	136
4.5	Segundo Reconocimiento	138
4.6	Visitas Domiciliarias de Comercio Exterior	141
4.7	Verificación de Mercancías de Transporte	143
4.8	Revisión de Documentos (GLOSA)	145
4.9	Dictaminadores Aduaneros	146
	Propuesta	151
	Conclusiones	154
	Bibliografía	160

INTRODUCCIÓN.

INEFICACIA DE DICTAMINADOR ADUANERO EN EL SEGUNDO RECONOCIMIENTO DE LAS MERCANCIAS DE COMERCIO EXTERIOR

Es importante señalar que las aduanas, desde la época de la independencia han jugado un papel muy importante en la economía de México y siempre se han caracterizado porque abrigan dentro de su organización una gran inestabilidad, lo que se debió a circunstancias históricas propias del siglo, como fueron los problemas para construir una nueva nación, la intervención extranjera, la falta de una política económica y las pérdidas de una gran parte del territorio. Esto provocó que se diera una lista de aranceles y un sin fin de disposiciones que muchas veces solo contribuyeron a crear una confusión.

En la actualidad la aduana es una institución que con el paso de los años está cambiando, automatizando sus sistemas con el fin de facilitar la operación aduanera a través de un sistema automatizado aduanero, delegando funciones tales como clasificación de las mercancías, valoración y origen de las mercancías a los Agentes Aduanales, para hacerse cargo únicamente de la verificación del cumplimiento de dichas obligaciones.

El Reconocimiento y Segundo Reconocimiento Aduanero, consisten en el examen de las mercancías de importación y de exportación, así como de sus muestras para allegarse de elementos que ayuden a precisar la veracidad de lo declarado respecto a los siguientes conceptos:

- Las unidades de medidas señaladas en la tarifa de las leyes de los impuestos generales de importación o exportación, así como el numero de piezas, volumen y otros datos que permitan cuantificar la mercancía.
- La descripción, naturaleza, estado, origen y demás características de las mercancías.
- Los datos que permitan la identificación de las mercancías, en su caso.

El área del Primer Reconocimiento se encuentra conformada por la autoridad aduanera adscrita a la Administración General de Aduanas, en la cual por conducto de los verificadores aduanales, son el personal encargado de revisar la mercancía, y de ejercer las facultades contenidas en el artículo 44 de la Ley Aduanera, correspondiente al reconocimiento aduanero.

El Segundo Reconocimiento Aduanero, esta a cargo de una empresa particular denominada OGASA (Operación de Gestión Aduanal, S. A.), la cual por medio de una licitación, apoya al Servicio de la Administración Tributaria, para llevar a cabo por segunda ocasión el Reconocimiento Aduanero de mercancías, a través de los Dictaminadores Aduaneros.

La practica del Segundo Reconocimiento Aduanero, no es facultad de la Autoridad Aduanera, sin embargo la Ley Aduanera le otorga la facultad a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, conocer de hechos derivados del mismo, así como verificar y supervisar dicho reconocimiento, el cual es practicado por los dictaminadores aduanales autorizados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los cuales deben de cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 174 de la Ley Aduanera.

En efecto, el segundo Reconocimiento se practica por un dictaminador, el cual deberá examinar las mercancías así como la documentación que ampara legalmente su estancia en el país. Es importante señalar que el Segundo Reconocimiento en virtud de no ser una Autoridad Aduanera no emite directamente las multas, si no que lo hace a través del Departamento Jurídico de la Aduana, con el fin de que tenga legalidad, es decir, en el supuesto de que el Dictaminador Aduanero detecte alguna infracción, se hace del conocimiento de la autoridad aduanera a través de un dictamen, con el fin de emitir el acta o resolución respectiva.

En virtud de lo anterior y durante el desarrollo del presente trabajo demostraré la ineficacia que existe al contar con Dictaminadores Aduanales, que no son Autoridad Aduanera y que los dictámenes que emitan deben ser a través de la Autoridad Aduanera, como es el caso del Jefe del Departamento Jurídico de la Aduana; considerando ineficaz su trabajo y proponiendo la desaparición de los mismos y que el trabajo del Segundo Reconocimiento sea llevado a cabo por la autoridad aduanera, en este caso por los verificadores aduaneros o se supriman los Segundos Reconocimientos Aduaneros de las mercancías de comercio exterior.

Por otro lado, con la supresión de los Dictaminadores Aduaneros en la verificación de las mercancías de comercio exterior se optimizarían espacios ya que no se daría concesiones de espacios para particulares que practiquen el Segundo Reconocimiento, asimismo habría un gran ahorro por parte del erario federal al evitar el desembolsar grandes cantidades de dinero para cubrir los salarios de dichos Dictaminadores Aduaneros.

CAPITULO PRIMERO.

“REGIMEN JURIDICO DE COMERCIO EXTERIOR Y EL DESPACHO ADUANERO DE LAS MERCANCIAS”

1. CONCEPTOS

La actividad comercial ha estado, a lo largo de los siglos, vinculada a la actividad humana, en virtud de la necesidad de obtención de satisfactores.

La evolución que ha tenido el comercio a través de la historia presenta cuestiones de gran importancia para entender la configuración actual del comercio; sin embargo, para proceder al análisis de aquellas cuestiones que nos plantea la configuración comercial actual, en la cual los abogados juegan un papel importante, teniendo en consecuencia la necesidad de estudiar y conocer una materia eminentemente económica y comercial que rebasa tales ámbitos, convirtiéndose en una fértil materia de estudio jurídico, en virtud de la amplia regulación existente en los ámbitos nacional , regional y multilateral.

En este capítulo presento un panorama general de la materia, estableciendo los conceptos indispensables para la mejor comprensión y asimilación sobre nuestro objeto de estudio, tomando en cuenta que estamos haciendo un análisis jurídico de un fenómeno eminentemente económico.

Asimismo al tratar el comercio internacional se estudian sus objetos, sujetos y escenarios en los que se desarrolla.

Es importante mencionar que las actuales tendencias de regionalización ha generado una impresionante evolución de la legislación existente.

El comercio internacional de hoy en día es muy diferente al que existía hace diez años, además de su incremento en volumen, las innovaciones tecnológicas, y los servicios que de ella derivan nos imponen cada día nuevos retos y problemas necesarios de regulación, y es ahí donde la labor del jurista cobra vital importancia.

Existe una serie de conceptos cuyo conocimiento es indispensable cuando se pretende incursionar en el estudio de esta materia; dichos conceptos corresponden a dos categorías generales tales como los político-jurídicos y económico-comerciales.

Respecto a la primera categoría, se estudian los conceptos mundialización (internacionalización-globalización). Respecto de la segunda, tratamos el concepto de “balanza de pagos”, el cual es empleado por el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), cuya importancia para nuestra materia se desprende de la “balanza comercial”, es parte integrante de la balanza de pagos que registra las importaciones y exportaciones realizadas por un país en un periodo determinado.

Finalmente, los elementos comerciales, tales como los objetos, sujetos y escenarios del comercio internacional contemporáneo (multilateralismo y regionalismo).

Cabe precisar que todos estos conceptos, no obstante pertenecen a áreas de conocimiento específicas, son retomadas por el Derecho, como instrumento de regulación de comportamientos económico-comerciales.

1.1 COMERCIO EXTERIOR Y COMERCIO INTERNACIONAL

Comúnmente son confundidos los términos “comercio exterior” y “comercio internacional”, pues aparentemente son similares; sin embargo es un problema de apreciación.

La diferencia entre comercio exterior y comercio internacional alude al comercio que se realiza entre dos entes económicos mas allá de las fronteras nacionales; sin embargo el termino “comercio internacional” da la impresión de que la persona que hace referencia a esta actividad (comercio) se encuentra en un punto elevado en el espacio, que le permite contemplarla de una manera global, todas las relaciones económicas o al menos las más relevantes que se dan entre los diferentes entes económicos que participan.

El término “comercio exterior” provee una connotación de un espectador que hable de ese tipo de relaciones entre dos diferentes entes económicos, pero enfocándolos desde el lugar, o país, en el que se encuentra.

El término “comercio exterior” hace referencia al intercambio comercial de un país con relación a los demás, es decir, si tomamos como referencia a México, el comercio exterior de México es aquel que este país realiza con las diferentes naciones con las cuales comercia.

El comercio exterior de un país es un importante sector de su actividad económica, debido a la naturaleza de sus funciones.¹

¹ Las funciones del comercio exterior son: dar salida a la producción que no se puede vender internamente, por estar abastecido el mercado nacional; generar divisas al país; generar empleos; fomentar la inversión en nuevas plantas; adquirir productos y servicios que no se proporcionen internamente, etcétera, favorecen y refuerzan el desarrollo económico de un Estado.

Debe responder a los intereses nacionales de dicho Estado, que en manos de sus gobiernos, modulan su inserción con los principios del comercio multilateral o internacional.²

Se define como aquella parte del sector externo de una economía que regula los intercambios de mercancías, productos y servicios entre proveedores y consumidores residentes en dos o más mercados nacionales y/o países distintos, incluso considera los intercambios del capital, y los aspectos referentes a la entrada temporal de personas de negocios.

Se trata de transacciones físicas entre residentes de dos o más territorios aduaneros que se registran estadísticamente en la balanza comercial de los países implicados.

En cambio, el término “comercio internacional” es un concepto más amplio, pues abarca el flujo de relaciones comerciales internacionales, sin hacer referencia a un país en específico. Es decir, “Es un conjunto de movimientos comerciales y financieros, y en general todas aquellas operaciones cualquiera que sea su naturaleza, que se realicen entre las naciones; es pues un fenómeno universal en el que participan las diversas comunidades humanas”.³

Tradicionalmente se ha visto como una actividad entre naciones. En realidad las corrientes comerciales están denominadas en su inmensa mayoría de Europa occidental, norteamericana y Japón.

El comercio internacional puede ser definido como “...aquel que se realiza entre los Estados que componen la comunidad internacional, ya sea por medio de organismos oficiales o de los particulares mismos.

² Téngase presente la asimilación de los principios (por ejemplo, trato nacional y trato de la nación mas favorecida) y Acuerdos del GATT-OMC en países desarrollados (como Estados Unidos de América, Canadá, Unión Europea), y en los países “en desarrollo” y en los “menos adelantados”.

³ OSORIO ARCILA, Cristóbal, *“Diccionario de Comercio Internacional”*, México, Grupo Editorial Iberoamérica, 1995, p. 48.

También debe considerarse como comercio internacional aquel que tiene lugar entre un Estado y una Comunidad Económica, así por ejemplo entre Argentina y el Mercado Común Europeo”⁴

1.1.1 MUNDIALIZACION, GLOBALIZACION E INTERNACIONALIZACION

Actualmente son de uso común los términos “globalización”, “mundialización”, e “internacionalización”, tanto en el ámbito económico como en el político; sin embargo, ha habido un gran abuso de los mismos, y no existe uniformidad de criterios respecto a la diferenciación entre estos términos, llegando a ser empleados incluso como sinónimos.

a) *Mundialización.*

Es un proceso histórico que nace desde que se manifiesta la interrelación de sujetos de un territorio a otro en el ámbito cultural, político, social, económico, comercial e incluso jurídico.

Esta interrelación tiene sus orígenes en Grecia y Roma desarrollándose hasta la actualidad, en que se destacan dos vertientes según la participación de los sujetos denominados “empresas” con otros elementos como los servicios, por ejemplo, estaríamos en presencia de la globalización.

Es la culminación del proceso histórico de expansión del capitalismo y el efecto de sus propias leyes económicas, cuyo soporte es la tecnología; teniendo como efecto la destrucción del medio ambiente y el agotamiento de los recursos no renovables. Su agente activo son las empresas multinacionales, caracterizándose la libre movilidad del capital y la fuerza de trabajo.⁵

⁴ GARRONE, José Alberto, “*Diccionario Jurídico Abeledo Perrot*”, tomo I, A-D, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1986.

⁵ VIDAL VILLA, José María, “*Mundialización*”, Antraztj, España, Editorial Icaria, 1996, p. 83.

b) Globalización.

Es un proceso que se nutre de liberalismo económico, la democracia propietaria Estadounidense y la tecnología cibernética que conjuga las categorías tiempo y espacio al servicio de un mercado planetario que propicia el flujo de mercancías, capitales y empresas, asignando unidades y beneficios a agentes económicos privados especialmente.

Una característica central de la globalización económica es la desterritorialización de las empresas y mercados nacionales, las cuales aspiran a reemplazar las regulaciones y lealtades domésticas, por proyectos multilocales y plurinacionales.

Los llamados intereses nacionales son diluidos en intereses transnacionales desregulados y privados.

La globalización de la economía, es entendida como “un proceso de interrelación compleja entre diversos mercados, generalmente por conducto de agentes privados y cuyo objeto primordial consiste en ensanchar su escala de ganancias por la venta de productos y servicios o el establecimiento directo de filiales con el fin de reducir costos o el de competir en mercados protegidos”.⁶

Según Octavio Ianni, la globalización es un fenómeno de homogeneización, en principio, económica que se encamina a borrar las fronteras del mundo, para formar una comunidad mundial, facilitada por el desarrollo electrónico de las comunicaciones, y la información.⁷

En el plano jurídico se habla de lograr la armonización de los sistemas jurídicos, lo que ya existe en algunos grupos regionales como la Unión Europea, que ha podido sobrevivir jurídicamente, aun cuando entre los países miembros se encuentran representados tanto el sistema anglosajón como el romano canónico.

⁶ LOPEZ FILLAFANE, Víctor, “*Globalización y Regionalismo Desigual*”, México, Siglo XIX, 1997, p 13.

⁷ IANNI, Octavio, “*Teorías de la Globalización*”, México, Siglo XXI, 1998.

Sin embargo, la globalización jurídica requeriría la armonización de los sistemas de gran parte del mundo, lo que resulta una tarea muy compleja.

La creciente globalización de la economía mundial obedece a hechos irreversibles. En primer lugar, el progreso tecnológico en las comunicaciones y los transportes ha sido vertiginoso, y ha reducido drásticamente los costos de movilizar mercancías de manera continua e incontenible de los mercados.

En segundo lugar, la globalización obedece a una apreciación cada vez mas generalizada del papel crucial del comercio exterior en el crecimiento económico.⁸

CARÁCTERÍSTICAS DE LA GLOBALIZACION.

- a) La globalización de la Economía esta representada por la interdependencia entre las economías nacionales, las industrias, las empresas y los bloques regionales.
- b) El incremento en el comercio internacional y la gradual eliminación de barreras al mismo, lo que permite la vinculación mas estrecha y cercana entre países, las industrias y las empresas, haciendo con ello del mundo un mercado global.
- c) Incorporación de nuevas tecnologías. Mediante la globalización se permite la introducción de cambios esenciales en los métodos de producción. Los avances recientes en el área de telecomunicaciones ha facilitado la integración de los mercados nacionales.
- d) Movilidad de capitales e inversión extranjera directa.

⁸ *"Programa de Política Industrial y Comercio Exterior"*, Diagnostico, p. 1.3.

ACTORES DE LA GLOBALIZACIÓN.

1. Inversiones.

- Convenios de proyección de inversiones.
- Capitulo XI del TLCAN.
- El proyecto del AMI y los acuerdos bilaterales de inversión.

2. Industrias.

- Legislación de metrología y normalización
- Normas oficiales
- ISO 9000, etcétera.
- Legislación ecológica y ambiental.

3. Información.

- Secreto Industrial.
- Publicidad mercadotecnia.
- Transferencia electrónica de fondos
- Sistemas de pagos.

4. Individuos.

- Consumidores, legislación de protección al consumidor.

Existen también rasgos de “globalización” en algunas áreas del Derecho, las cuales rebasan las fronteras de lo nacional para ubicarse en un contexto de protección y regulación más amplio; tal es el caso de:

1. Derecho Ecológico y ambiental planetario.

2. Derecho de la propiedad intelectual.

3. Derechos humanos.

- Inmunidad.
- Extraterritorialidad.
- Tribunal Penal Internacional.

4. Derecho de la Competencia.

- Practicas desleales.
- Practicas restrictivas.

5. El Derecho del Comercio Internacional.

- Acuerdos de la Organización Mundial de Comercio (OMC).

Un proceso que se esta dando de modo paralelo al de la globalización es el proceso de regionalización.

La regionalización, en el fondo, es un factor que acelera la globalización, pero que observándolo de forma aislada se caracteriza por la homogeneización de aspectos económicos, políticos, sociales, culturales y jurídicos.

c) Internacionalización.

Es la acción y efecto de internacionalizar, que es someter a la autoridad conjunta de varias naciones, o de un organismo que las represente, territorios o asuntos que dependían de la autoridad de un solo Estado.⁹

En efecto, el Estado se internacionaliza a partir de tratados internacionales, definidos por la Convención de Viena sobre el Derecho de los tratados “como acuerdos escritos regidos por el Derecho Internacional, celebrados entre dos o más Estados...”. Tales instrumentos Jurídicos internacionales pretenden, entre otras cosas, fomentar el desarrollo económico, social, cultural, etcétera, de un país, estableciendo disposiciones que regulen en el futuro determinados aspectos o asuntos (problemas transnacionales) de diversa índole, que escapan de la esfera nacional, y por sus implicaciones, requieren de una solución conjunta, a través de la asociación con otras naciones.

⁹ “*Diccionario de Ciencias Sociales*”, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1975, t, I, p. 1156.

Así, los tratados de libre comercio fomentan el desarrollo principalmente económico de un país, conformando bloques comerciales tales como el TLCAN, MERCOSUR, Unión Europea, o simplemente relaciones comerciales bilaterales, como el tratado de libre comercio México- Israel.

Donde los Estados pierden la soberanía económica, consecuencia del nacionalismo, para regular y establecer disposiciones conjuntas que les permitan resolver el desarrollo comercial y por tanto económico de sus naciones. Lo que antes era tarea del Estado, ahora con la internacionalización del mismo, es una cuestión que atañe a otros Estados.

Es importante señalar que la internacionalización de los Estados, a través de los tratados comerciales, influye o fomenta la globalización, promovida por las empresas, las cuales se benefician de las disposiciones establecidas en dichos tratados.

1.1.2 BALANZA DE PAGOS

La balanza de pagos registra las transacciones económicas internacionales entre los residentes de un país y el resto del mundo, durante un periodo normalmente de un año; comprende tanto los flujos de bienes – Movimientos de mercancías y servicios— como los financieros, que influyen en las variaciones en los Estados de activos y pasivos con los no residentes, como también las correspondientes a las tenencias de medios de pago como internacionales.¹⁰

El Fondo Monetario Internacional la define como: La contabilidad sistemática de todas las transacciones económicas que han tenido lugar durante el periodo de un año entre sujetos económicos del país y sujetos económicos del extranjero.

¹⁰ LEDEZMA, Carlos A., "*Principios de Comercio Internacional*", 3ª. Ed., Buenos Aires, Ediciones Macchi, 1990, p. 50.

Se divide en:

1. *Balanza de cuenta corriente:*

- Balanza comercial.
- Balanza de servicios.
- Balanza de renta de inversiones.

2. *Balanza de cuenta de capital:* Es el conjunto de movimientos de capital y oro monetarios que aseguran la liquidación del saldo de la balanza de cuenta corriente.¹¹

Es de gran importancia la balanza comercial, la cual, forma parte de la balanza de pagos. En ella se recogen los ingresos procedentes de las exportaciones y los pagos de las importaciones. Su saldo refleja el superávit o déficit comercial.¹²

Se dice que la balanza comercial es positiva, superavitaria o activa cuando el monto de las exportaciones supera al de las importaciones. Entendiéndose con esto, que el flujo de las importaciones fue financiado con recursos internos.

Cuando la balanza comercial es negativa, deficitaria o pasiva, entonces el monto de sus importaciones supera al de las exportaciones, donde las primeras fueron financiadas o con recursos internos (haciendo uso de reservas monetarias), o con dinero proveniente de créditos externos.

En México, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), publica mensualmente las Estadísticas de la balanza comercial, información que nos permite un mayor conocimiento sobre el comportamiento del comercio exterior del país.

¹¹ ASTUDILLO URSUA, Pedro, "*Elementos de Teoría Económica*", México, Porrúa, 1988, pp. 179-181.

¹² SANTESMASES MESTRE, Miguel "*Términos de Marketing*" (*Diccionario- base de datos*), Madrid, 1996, p. 10.

La Administración General de Aduanas y la Administración Central de Contabilidad y Glosa, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con base en los pedimentos o registros administrativos de entrada y/o salida de mercancías, elabora un registro, el cual es remitido al Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) y al Banco de México, quienes en forma conjunta revisan la información aplicando la conceptualización internacional vigente (Manual de Balanza de Pagos del Fondo Monetario Internacional).¹³

1.1.3 COMPETITIVIDAD

La globalización, favorece el aumento de la variedad de modelos de organización empresarial. La competitividad depende en parte de la organización eficiente y eficaz de los factores de una empresa.

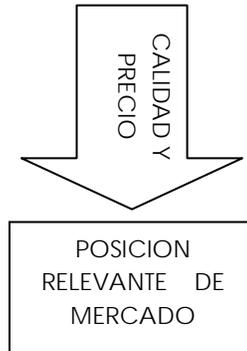
La competitividad es un atributo de las personas (físicas o morales-empresas, incluyendo los Estados nacionales), importante para la producción de bienes o servicios, derivado del eficiente manejo del desarrollo tecnológico; la innovación y la capacidad de adaptarse a demandas variadas, derivadas de normas culturales o hábitos de consumo locales; de los factores de producción; tasa de interés financiero; tipos de cambio; costos de producción y servicios, que les permite obtener un mejor precio y calidad con el propósito de adquirir una posición relevante en el mercado.

Elementos:

- Desarrollo tecnológico
- Innovación
- Investigación industrial

¹³ INEGI; "*Estadísticas Económicas*", Balanza Comercial, 1998.

- Capacidad de adaptación a hábitos de consumo locales.
- Costo de los factores de producción (trabajo, capital e insumos)
- Capacidad de diferenciar y ampliar gamas de productos.



La competitividad consiste en las diversas maniobras realizadas por la empresa (o las economías nacionales) , a efecto de reducir costos sin sacrificar ni la calidad ni el nivel de vida de los trabajadores, con el objetivo de mantener o aumentar su participación en los mercados nacionales e internacionales, obteniendo una renta o ganancia.¹⁴

Consiste en producir bienes y servicios que cumplan con los requisitos de calidad establecidos a nivel internacional, a un precio óptimo que satisfagan los hábitos de consumo locales. Dentro de este proceso de adaptación de nuevas formas y hábitos de consumo culturales, las empresas han dirigido sus esfuerzos sobre elementos de competitividad denominados por algunos autores como “elementos no costo”, como la calidad, la investigación industrial y desarrollo tecnológico, que permitan innovar y constituir sectores de producción enteramente nuevos, que cambian las fronteras de estos, y los transforman al cambiar los contenidos técnicos. Asimismo, el desarrollo tecnológico acorta tiempos y revitaliza a los sectores tradicionales, al mismo tiempo que exige personal capacitado para operar nuevas maquinarias que agilizan los tiempos de producción y la calidad de los productos y servicios fabricados.

¹⁴ Sydney Weintraub conceptúa a la competitividad como la capacidad de especializarse, de aprovechar las economías de escala cuando existen, de maximizar la eficiencia en la producción o prestación de servicios. Weintraub, Sydney, “*El TLC cumple tres años*”, México, FCE-ITAM, 1997.

La investigación con fines industriales, fomenta al igual que el desarrollo tecnológico la calidad de los bienes y servicios producidos, países como Japón, ha explotado este recurso.

Este concepto, adquiere relevancia, al analizar el objeto de la Ley de Comercio Exterior que establece:

Artículo 1º.- *La presente Ley tiene por objeto regular y promover el comercio exterior, **incrementar la competitividad de la economía nacional**, propiciar el uso eficiente de los recursos productivos del país, integrar adecuadamente la economía mexicana con la internacional, defender la planta productiva de prácticas desleales del comercio internacional y contribuir a la elevación del bienestar de la población.*

Es así como nuestra Ley, reconoce la importancia de la competitividad.

1.1.4 PROTECCIONISMO Y LIBERALISMO

La política comercial se define como el manejo del conjunto de instrumentos al alcance del Estado para mantener, alterar o modificar sustantivamente las relaciones comerciales de un país con el resto del mundo; comprende, entre otros, la política arancelaria, que es un mecanismo protector y de captación de recursos para el erario nacional bajo la forma de impuestos indirectos, que gravan las operaciones del comercio exterior, añadiendo un componente artificial al precio del artículo y volviéndolo, por tanto menos competitivo.¹⁵

Dentro de la política comercial se incluyen:

- Restricciones arancelarias y no arancelarias
- Políticas fiscales¹⁶ y monetarias expansivas¹⁷

¹⁵ ABDALA MIRWARLD, Mario, "Retos y oportunidades para la Empresa". , Comercio Internacional, serie: Documentos técnicos, núm. 1 México, BANCOMEX, 1997, pp.5 y 6.

¹⁶ Subsidios, exenciones impositivas, créditos preferenciales y control de los sectores estratégicos de la Economía.

El Estado dirige la política económica mediante los instrumentos directos (política monetaria, fiscal, comercio exterior, empresas públicas) e indirectos (Políticas salariales, de empleo, seguridad social, educativa, científica y tecnológica, etcétera).

- a) *Intervención Directa*: o Intervención participativa de ejecución, por la cual el Estado es un sujeto económico más que actúa y dirige actividades económicas, es una intervención estatal administrativa, pues generalmente se traduce en acciones realizadas por medio de empresas publicas.

Esta intervención puede ser por *participación en situación de competencia*, (en México, por ejemplo, en el sector alimentario), y por *sustitución de actividades económicas privadas que se incorporan al sector publico*; petróleo, energía, telecomunicaciones, etcétera.

Esta intervención directa no es casual ni indicativa, sino que de forma sistemática participa (en competencia) o sustituye (en monopolio) a los particulares en el proceso de desarrollo, producción y distribución de bienes y servicios.

En este sentido, la intervención Estatal requiere de diversos modos de gestión publica que se clasifican en directos (ejecución del propio Estado), e indirectos (ejecución por terceros bajo la dirección y fiscalización del Estado).

La intervención del Estado, desarrollada, mediante la protección excesiva a la industria nacional o domestica, adquiere la denominación de proteccionismo.

En México, el proteccionismo surge en la década de los treinta a partir de la nacionalización petrolera y la extensa regulación en el sentido de prohibir el ingreso de flujos de capital externo, con objeto de fortalecer y consolidar la incipiente industria nacional, valiéndose de instrumentos tales como la limitación o

¹⁷ Emisión monetaria, política de endeudamiento y política cambiaria de estabilidad.

Prohibición de las importaciones de productos que pudieran producirse en nuestro país (sustitución de importaciones) y el otorgamiento de subsidios.

La consecuencia de dicha política proteccionista, fue que lejos de fomentar la competitividad, se cayó en conductas paternalistas, limitando la presencia de nuestro país en las relaciones comerciales internacionales.

Por lo que se refiere al liberalismo, se afirma que las políticas económicas contemporáneas han rescatado los postulados del viejo liberalismo del siglo XVIII y se aprestan a iniciar el nuevo siglo bajo la égida del mercado y el retiro estatal de la vida económica.

En efecto, para los liberales, los individuos existen por si solos, configurando su cultura y su identidad en una convivencia social que se realiza por medio de las normas jurídicas, del estado de Derecho. Recordemos que el derecho, en su principio básico, es el fundamento del contrato social, realizado entre los individuos para su convivencia armónica. Así se estructuró la filosofía política liberal de Hobbes, Hume, Montesquieu y Rousseau.

Para los liberales, la sociedad civil existe independientemente del mercado, y en ella los individuos se desarrollan con todas sus pasiones y virtudes.

El mercado es un elemento más de lo social, el cual debe someterse a las leyes derivadas del contrato social, que es el Derecho. Con ello el liberalismo es una filosofía sobre la libertad del individuo, en donde se presentan las pasiones humanas (amor, envidia, celo, honor, altruismo, etcétera), que en el liberalismo encuentran un espacio de florecimiento.

Los neoliberales, en cambio, hacen del mercado el centro de lo social, pero su visión del mercado esta solo restringida a los mercados de los sectores financiero y bursátil, el cual es el eje de toda su concepción y de toda su orientación socio-

política. En torno a ellos giran los otros mercados de bienes y servicios al que acuden los agentes económicos.

En este sentido, para los neoliberales lo social es una consecuencia del mercado, y el mercado, un resultado de los mercados de dinero y de capitales (financiero y bursátil). En los mercados los individuos forman lo social, y es en relación donde lo social y lo cultural son un producto de lo mercantil, y lo mercantil tiene como base, según los neoliberales, los mercados bursátiles y financieros. Según lo anterior, tanto lo económico como lo social se forman independientemente de la acción del Estado, por lo que debe ser un complemento que se ajusta a los dictados de las normas mercantiles y financieras.

De esta manera, entre menos participe el Estado en la economía, mejor pueden actuar los mercados para configurar lo social; bajo el libre dominio del mercado se llega al equilibrio general, en el cual tanto la generación de bienes y servicios, los precios y la distribución de este ingreso entre los agentes privados se realiza en términos óptimos.

En merito a lo anterior, el mercado es la fuente de todo lo social, y por tanto es el Derecho el que debe ajustarse a las leyes del mercado. Se trata entonces del estado de Derecho regido por las leyes del mercado.

El sostener políticas extremistas como las anteriormente citadas ha permitido un desequilibrio a nivel económico, comercial y sobretodo jurídico. Ejemplo de ello lo tenemos en el procedimiento de prácticas desleales de nuestra Ley de Comercio Exterior, que presupone la existencia “exclusiva” de un sector manufacturero obviando la existencia de subsectores altamente competitivos, tales como el porcícola, dentro del sector agropecuario.

1.2 CONCEPTO DE DERECHO ADUANERO

CONCEPTO DE DERECHO ADUANERO.

Con la finalidad de tener un amplio panorama del ambiente aduanero, es importante conocer el concepto de Derecho Aduanero, en virtud de que en el mismo se puede resumir el extenso campo del comercio exterior, es por ello que a continuación se transcribe el concepto del Jurista Máximo Carbajal:

*“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 del territorio y las personas que intervienen en cualquier fase de la actividad o que violen las disposiciones jurídicas”¹⁸*

De lo antes citado, se desprende primeramente que todas aquellas actividades de comercio exterior de mercancías, se realizan por medio de un ente, al cual se le puede denominar “Aduana”, en razón de que es el lugar en donde se lleva a cabo el despacho aduanero y de la cual por su importancia se abordara mas adelante.

Para el Agente Aduanal Andrés Rohde Ponce, autor de la obra “Derecho Aduanero Mexicano”, define al Derecho Aduanero de la siguiente forma:

“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”¹⁹.

¹⁸ CARVAJAL CONTRERAS, Máximo. *“Derecho Aduanero”*, 10ª edición, México, Porrúa, 2000, Pagina. 4.

¹⁹ ROHDE PONCE, Andrés. *“Derecho Aduanero Mexicano”*. 2ª edición, México, ISEF, 2000, pág. 55.

De la transcripción anterior el mismo autor desprende a la actividad aduanera para definirla como: Aquella que realiza o ejecuta el Estado, consistente en fijar lugares autorizados para permitir el ingreso al territorio nacional o la salida del mismo de bienes o cosas, medios de transporte personas; ejecutar y verificar los actos y formalidades que deben llevar a cabo ante la aduana todas las personas que intervengan en esas actividades de ingreso, tránsito o salida del territorio nacional, exigir o verificar el cumplimiento de las obligaciones y requisitos establecidos por las leyes y otros ordenamientos para permitir dichas entradas y salidas por las fronteras de su territorio, establecer y ejecutar los actos de control sobre los bienes o las cosas y medios de transporte durante el tiempo que dure su estancia en territorio nacional o en el extranjero, explicando con ello, el por qué considera limitada la definición citada al principio de este capítulo, por el Dr. Máximo Carbajal Contreras, en razón de que se hace alusión únicamente a los actos de comercio exterior.

1.3 LA AUTONOMÍA DEL DERECHO ADUANERO

Ahora bien, una vez establecido el concepto de Derecho Aduanero, es importante señalar que existen varias posturas en el sentido de que la autonomía del Derecho Aduanero, toda vez que algunos autores opinan que el Derecho Aduanero forma parte del Derecho Administrativo o bien del Derecho Fiscal, sin embargo, desde mi punto de vista, estimo que el Derecho Aduanero es autónomo, en razón de que este se conforma por una serie de principios y figuras jurídicas que le son propias y distintas a otras ramas del Derecho, ya que cuenta con su propia y especial legislación.

Lo anterior lo apoyo en razón de que en la práctica para resolver una consulta o bien litigar un asunto en materia Aduanera, debemos apoyarnos en la mayoría de los casos en un sinnúmero de Leyes, Tratados de Libre Comercio, Acuerdos, Decretos, Resoluciones, Jurisprudencias, Circulares, etc.

En cuanto a la naturaleza del Derecho Aduanero, es oportuno señalar que pertenece al Derecho Público, en razón de que el sujeto esencial y dominante de la relación jurídica es el Estado, así mismo como acertadamente opinan algunos autores, sus disposiciones son de orden público y no pueden ser modificadas por los particulares.

Al respecto el jurista Máximo Carvajal Contreras, afirma en este sentido, que el Derecho Aduanero forma parte del Derecho Público por su origen, por su estructura y por su finalidad.

1.4 MARCO CONSTITUCIONAL DEL DERECHO ADUANERO

Durante el gobierno de Venustiano Carranza, se hizo hincapié en la necesidad de reestructurar el sistema político Mexicano. Por esta razón apoyó la creación de un congreso en Querétaro de cuyos debates nació la Constitución Política de 1917.

La nueva constitución mantuvo la supresión de las alcabalas (impuestos que se aplicaban durante 1574 en la capital de Nueva España por la casa de contratación y que inicialmente consistía en un 2% sobre toda la renta o permuta de mercancías)²⁰ y dejó al comercio exterior dentro de la jurisdicción exclusiva del Estado Federal, con lo que las entidades federativas quedaron imposibilitadas para agravar dicha actividad económica.

Por lo anterior y toda vez que en nuestro Estado de Derecho, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es Ley suprema en nuestro país, circunstancia que se contempla en el artículo 133 Constitucional, es fundamental hacer referencia a los preceptos constitucionales en los que el Derecho Aduanero tiene su fundamento legal.

²⁰CENTRO DE INVESTIGACION ADUANERA Y DE COMERCIO INTERNACIONAL, A.C. "Las Aduanas de México". México, D.F. 2000, págs., 20 y 21.

En efecto su fundamento constitucional lo encontramos en el Artículo 73, fracciones VII y XXIX y artículo 89, fracciones X y XIII.

Lo anterior en virtud de que en dichos preceptos se consagran las facultades del Congreso para imponer contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto y sobre el comercio exterior, respectivamente y en cuanto al artículo 89 fracción XIII, en la que se consagran las facultades del Presidente en cuanto a la habilitación de toda clase de puertos, establecimiento de aduanas marítimas y fronterizas, así como la designación de su ubicación, haciendo hincapié que en dicha fracción, no contempla a las aduanas aéreas, postales e interiores.

1.4.1 FUENTES FORMALES DEL DERECHO ADUANERO

Existen las fuentes formales, reales e históricas, sin embargo para el desarrollo de la presente investigación, me referiré exclusivamente a las fuentes formales, las cuales son primordiales en el ambiente aduanero.

Las fuentes formales son los procesos de creación de las normas jurídicas, en razón de ello, citaré las que considero más importantes dentro del Derecho Aduanero:

➤ **LA LEY.**

La ley es la fuente principal que rige el Sistema Aduanero Mexicano, en razón del principio de legalidad consagrado en los artículos 17 y 16 Constitucionales que rigen en todo el Derecho Publico Mexicano, por virtud del cual las autoridades deben ajustar su actuación estrictamente a los mandatos de la ley y también por el cuál los gobernados no pueden ser molestados o afectados en sus papeles, posesiones o derechos sino en virtud de una ley previamente expedida con anterioridad.

Dentro de las leyes vigentes en la actividad Aduanera, tenemos las siguientes:

- Ley del Servicio de Administración Tributaria.
- Ley Aduanera.
- Ley de Impuestos Generales de Importación y Exportación, (hasta antes del 15 de febrero de 2002, no se encontraban integradas en una sola).
- Ley de Comercio Exterior.
- Código Fiscal de la Federación.
- Ley de Impuesto al Valor Agregado
- Ley del Impuesto Sobre la Renta.
- Ley Federal de Derechos.
- Ley Federal de Impuestos Sobre Automóviles Nuevos.
- Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos.
- Ley Federal Sobre Metrología y Normalización.
- Ley Del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios.
- Ley General de Salud.
- Ley de la Policía Federal Preventiva.
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

➤ *REGLAMENTOS.*

Con respecto a los reglamentos en materia de comercio exterior y aduanera, estos son una fuente primordial, por lo que se citaran algunos de los más importantes:

- Reglamento de la Ley Aduanera.
- Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria.
- Reglamento de la Ley de Comercio Exterior.
- Reglamento del Código Fiscal de la Federación.
- Reglamento de la Ley del Impuesto al Valor Agregado.
- Reglamento de la Ley del Impuesto Sobre la Renta.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

➤ *TRATADOS DE LIBRE COMERCIO.*

La diversificación se considera una importante estrategia que tiene como finalidad que nuestro país amplíe su margen de maniobras, a través del establecimiento de vínculos afectivos de dialogo, que complementen y otorguen un mejor equilibrio a nuestras relaciones externas y faciliten cambios estructurales

Las líneas rectoras de esta vinculación son la liberación ordenada de los intercambios comerciales y el fortalecimiento de los mecanismos de cooperación, es por ello que México ha suscrito Tratados de Libre Comercio considerándolos como instrumentos comerciales que amplían y mejoran el acceso a los mercados.

A partir del Ingreso de México al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), actualmente la Organización Mundial de Comercio (OMC), México ha celebrado diversos acuerdos, así como tratados comerciales tales como:

FECHA	ACUERDO O TRATADO.
1986	Acuerdo General sobre aranceles Aduaneros y comercio, a partir de 1994, Organización Mundial de Comercio.
17 de diciembre de 1992, se firma.	Tratado de Libre Comercio de América del Norte (México, Estados Unidos y Canadá).
1993	México Ingresa al mecanismo de Cooperación Económica Asia Pacífico (APEC)
1994	México Ingresa a la Organización para la Cooperación Económica y Desarrollo (OCDE)
5 de Abril de 1994, se firma:	Tratado de Libre Comercio entre México y Costa Rica.
13 de Junio de 1994, se firma:	Tratado de Libre Comercio entre México, Colombia y Venezuela G3(Grupo de los tres)
10 de septiembre de 1994, se firma.	Tratado de Libre Comercio entre México, y Bolivia.

FECHA	ACUERDO O TRATADO.
8 de Diciembre de 1997, se firma:	Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos y la Comunidad Europea.
17 de abril de 1998, se firma:	Tratado de Libre Comercio entre México y Chile.
18 de diciembre de 1998, se firma:	Tratado de Libre Comercio entre México y Nicaragua
10 de abril de 2000, se firma:	Tratado de Libre Comercio entre México e Israel
29 de Junio de 2000, se firma:	Tratado de Libre Comercio entre México, El Salvador, Guatemala y Honduras
27 de noviembre de 2000, se firma:	Tratado de Libre Comercio entre México y los Estados de la Asociación Europea de Libre Comercio
15 de noviembre de 2003, se firma:	Tratado de Libre Comercio entre México y Uruguay.
17 de diciembre de 2004, se firma:	Tratado de Libre Comercio con Japón.

➤ **DECRETOS.**

- Decretos para la Promoción de Comercio Exterior.

➤ **ACUERDOS.**

- Normas Oficiales Mexicanas cuyo cumplimiento sea exigible al momento de la entrada o salida al territorio nacional.
- Normas para las determinación de un país de origen de mercancías importadas y las disposiciones para su certificación, en materia de cuotas compensatorias (14 de julio de 2004).

➤ RESOLUCIONES GENERALES.

- Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2008, (antes Resolución Miscelánea de Comercio Exterior), publicadas en el diario Oficial de la Federación el 30 de Abril de 2008.
- Resolución que establece el mecanismo para garantizar el pago de contribuciones en mercancías sujetas a precios estimados para la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

➤ JURISPRUDENCIA.

Al respecto Eduardo García Máynez, define la palabra jurisprudencia de la siguiente forma:

*“...posee dos acepciones distintas. En una de ellas equivale a ciencia del Derecho o teoría del orden jurídico positivo. En la otra sirve para designar el conjunto de principios y doctrinas contenidas en las decisiones de los tribunales”.*²¹

Dentro de las jurisprudencias mas relevantes que se han logrado obtener, tenemos la que trata sobre la incompetencia del Subadministrador de Operación Aduanera; de la Aduana del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, y deja sin efectos todo lo actuado, en el caso de que no se emita resolución definitiva a los Procedimientos Administrativos en Materia Aduanera, y actas circunstanciadas, dentro de los cuatro meses siguientes a la notificación.

²¹ GARCIA MAYNEZ, Eduardo, *“Introducción al Estudio del Derecho”*. 48ª Ed., México, Porrúa, 1996. Pág. 68

1.5 LA ADUANA

Existen dos corrientes importantes en cuanto al origen etimológico del significado, la primera proviene del vocablo persa *Divan* que significaba “**el lugar de reunión de los administradores de finanzas**” y ha llegado hasta nosotros del árabe *diovan*, luego paso al italiano *dogana* y finalizó en Aduana.

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

Ahora bien, en el Diccionario Jurídico del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM²², encontramos la siguiente definición de Aduana:

“Las aduanas son la unidades administrativas de la Administración Pública Centralizada, que dependen de la Administración General de Aduanas...”

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

En un principio tenemos que la Organización Mundial de Aduanas, anteriormente *Consejo para la Cooperación Aduanera*, reconoce a la aduana como “*Una institución decisiva para un buen gobierno, la prosperidad y la protección de la sociedad*”.²³

²² INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS DE LA UNAM. “*Diccionario Jurídico*”, Tomo I. México 1999. Págs. 114-115.

²³ PLAN ESTRATEGICO DE LA OMA 1999/2000, que la Organización Mundial de Aduanas registra en ingles de su pagina WEB (<http://www.wcoomd.org>).

Así mismo la define como *“Los Servicios Administrativos especialmente encargados de la aplicación de legislación relativa a la importación y a la exportación de las mercancías y a la percepción de los ingresos públicos provenientes de los derechos e impuestos que se aplican a las mercancías”*.

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

Para el Jurista Máximo Carbajal Contreras, se debe entender por Aduana *“al Órgano de la Administración Pública establecido por el Ejecutivo Federal, autorizado para controlar el comercio exterior con las limitaciones y prohibiciones que las leyes fijan a las mercancías, percibiendo los impuestos que se generan y regulando la economía nacional.”*²⁴

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

“Oficinas públicas administrativas establecidas en las fronteras, litorales y ciudades importantes del país, con facultades para fiscalizar, vigilar y controlar la entrada y salida de mercancías, así como los medios en que son transportadas; asegurar el cumplimiento de las disposiciones que en materia de comercio exterior se emitan; hacer cumplir las leyes aplicables y las que se relacionan con su actividad, como las de seguridad nacional, economía, salubridad, comunicaciones, migratorias, fitosanitarias, entre otras; así como recaudar impuestos, aprovechamientos y demás derechos en materia de comercio exterior”.²⁵

²⁴ CARBAJAL CONTRERAS, Máximo. *“Derecho Aduanero”*, Porrúa, pág. 100.

²⁵ Página WEB. www.aduanas.gob.mx 19 de julio de 2002.

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

En la actualidad la Aduana es una institución que con el paso de los años está cambiando, automatizando sus sistemas con el fin de facilitar la operación aduanera a través de un sistema automatizado aduanero, delegando funciones tales como clasificación de mercancías, valoración y origen de mercancías, a los agentes aduanales, para hacerse cargo únicamente de la verificación del cumplimiento de dichas obligaciones.

1.5.1 CLASIFICACIÓN DE LAS ADUANAS

En nuestro país existen en total 49 Aduanas, las cuales operan en diferentes horarios según sea importación o bien exportación, asimismo operan de acuerdo a su tráfico de mercancías.

El autor Adolfo Arrijo Vizcaíno, en su libro “Derecho Fiscal”²⁶, clasifica a las Aduanas, de acuerdo al tráfico mediante los cuales arriban o salen del territorio nacional, siendo las que a continuación se enlistan.

ADUANAS FRONTERIZAS.

Se ocupan del despacho de las operaciones de comercio exterior que al realizarse por el tráfico terrestre, arriban o salen del propio territorio nacional a través de las

²⁶ ARRIJOJA VIZCAINO; Adolfo. “*Derecho Fiscal*”, México, Ed. 11ª. Themis, Pág. 403.

líneas o demarcaciones fronterizas que nuestro país tiene con las naciones vecinas, principalmente con los Estados Unidos de América.

ADUANAS MARITIMAS.

Son las que se encargan del despacho de las mercancías que arriban o salen de los puertos mexicanos habilitados para el tráfico naviero internacional, tanto en las Costas del Golfo de México como en las del Océano Pacífico, que forman parte integrante del territorio nacional.

ADUANAS AEROPORTUARIAS.

Son las que se encuentran establecidas en todas aquellas ciudades del país que cuentan con aeropuertos internacionales, siendo su misión la de encargarse del despacho de todas las importaciones y exportaciones que se realizan a través del tráfico aéreo.

ADUANAS INTERIORES.

Se establecen en diversas ciudades de la República que se encuentran ubicadas en el interior del territorio nacional y que, por lo tanto, no son fronteras ni puertos.

No obstante lo antes citado, la Administración General de Aduanas, clasifica a las 49 Aduanas en: **Fronterizas (sur y norte), Interiores y Marítimas**, quedando de la siguiente forma:

FRONTERIZAS.	
NORTE	SUR
Tijuana. Tecate. Mexicali. San Luis Rio Colorado. Sonoyta. Nogales. Agua Prieta. Puerto Palomas. Ciudad Juárez. Ojinaga. Ciudad Acuña. Piedras Negras. Colombia. Nuevo Laredo. Ciudad Miguel Alemán. Ciudad Camargo. Ciudad Reynosa. Matamoros. Naco.	Subteniente López. Ciudad Hidalgo.

INTERIORES	MARITIMAS
Chihuahua Torreón Monterrey Guadalajara Aguascalientes Querétaro México (PANTACO) Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México. Toluca Puebla Guanajuato	Ensenada Guaymas La Paz Mazatlán Manzanillo Lázaro Cárdenas Acapulco Salina Cruz Altamira Tuxpan Veracruz Coatzacoalcos Dos Bocas Ciudad del Carmen Progreso Cancún Tampico

1.5.2 LA ADMINISTRACION GENERAL DE ADUANAS

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

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

De este modo, el Servicio de Administración Tributaria (SAT) surge desde el primero de julio de 1997, con la finalidad de “Recaudar con calidad y eficiencia las contribuciones federales necesarias para financiar al gasto publico, garantizando la correcta y equitativa aplicación de la legislación fiscal y propiciando su cumplimiento voluntario y oportuno”.²⁷

De esta unidad depende la Administración General de Aduanas (AGA) que ya cuenta con 108 años de existencia (porque fue creada por decreto del 19 de febrero de 1900) Durante el mandato presidencial de Porfirio Díaz con el titulo, en ese entonces de Dirección General de Aduanas, nombre que prevaleció hasta 1993.²⁸

²⁷ “La Reingeniería”, *Exprésate!*, México, AGA, #9, año 2, Diciembre. 1999. Pág. 8.

²⁸ “Centenario de Aduanas”, *Exprésate!*, México, s/n. Febrero., 1999. Págs. 5 y 9

La Administración General de Aduanas, cuenta con una oficina central, ubicada en la Ciudad de México²⁹ y debido al enorme espacio físico que ocupan estas oficinas, algunas de estas se localizan en otros sitios de la capital³⁰.

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

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

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

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

²⁹ La Dirección es: Av. Hidalgo #77, Centro Histórico (Frente a la Alameda Central).

³⁰ El laboratorio Central, se localiza cerca del Metro “Tacuba”.

Partiendo del análisis anterior, podemos concluir respecto a la Administración General de Aduanas, en que es un ente que forma parte del Servicio Público Federal, entendiéndose como servicio público, la Administración Jurídico-Administrativa en la que el titular es el Estado y cuya única finalidad consiste en satisfacer de una manera regular, continua y uniforme necesidades publicas de carácter fundamental; se concentra a través de prestaciones individualizadas las cuales podrán ser suministradas directamente por el Estado o por los Particulares mediante concesión. En este sentido, por su naturaleza, siempre estará sujeta a normas, reglas, y principios de Derecho Público y Administrativo.

1.5.3 ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DE ADUANAS

La Administración General de Aduanas como parte integrante del Servicio de Administración Tributaria (SAT), se estructura por un titular de la Administración General, 7 Administraciones Centrales, 49 Aduanas, y aproximadamente 216 puntos de servicio, dentro de las cuales se encuentran secciones aduaneras, garitas y aeropuertos internacionales.

El artículo 2º del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria establece:

“Para el despacho de los asuntos de su competencia, el Servicio de Administración Tributaria contara con las siguientes unidades administrativas:

Jefatura.

Unidades Administrativas Centrales:

Administración General de Aduanas:

- Administración Central de Operación Aduanera.
- Administración Central de Regulación Aduanera.

- Administración Central de Planeación Aduanera.
- Administración Central de Contabilidad y Glosa.
- Administración Central de Investigación Aduanera.
- Administración Central de Inspección Fiscal y Aduanera.
- Administración Central de Asuntos Internacionales.

ADMINISTRACION GENERAL DE ADUANAS (AGA).

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

- Administrar la Aduana, con las facultades y obligaciones que la legislación del ramo señale como competencia de la misma.
- Dictar todas las medidas que requiera la Administración General de Servicios, disponiendo lo conveniente en los casos no previstos por la legislación Aduanera y demás disposiciones legales.
- Coordinar y ejecutar las políticas de la Administración General de Aduanas.
- Mantener con las demás dependencias las relaciones que correspondan en el ámbito de su competencia.
- Conocer y decidir sobre los problemas y asuntos que sometan a su consideración los funcionarios de la Aduana.
- Proponer a la Administración General de Aduanas, los programas de trabajo y las disposiciones tendientes al cumplimiento de las atribuciones señaladas a su área de competencia.

Cabe mencionar que cada una de estas Administraciones Centrales anteriormente señaladas, están a cargo de un Administrador Central y dependen de cada uno de ellos, respectivamente los Administradores de Areas, Subadministradores, Jefes de Departamento y personal de base.

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

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

1. ADUANA DE TIJUANA. Con sede en la Ciudad de Tijuana en el Estado de Baja California.
2. ADUANA DE TECATE. Con sede en la Ciudad de Tecate, en el Estado de Baja California.
3. ADUANA DE MEXICALI. Con sede en la Ciudad de Mexicali, en el Estado de Baja California.
4. ADUANA DE SAN LUIS RIO COLORADO. Con sede en la Ciudad de San Luis Rio Colorado, en el Estado de Sonora.
5. ADUANA DE SONOYTA. Con sede en la Ciudad de Sonoyta, en el Estado de Sonora.
6. ADUANA DE NOGALES. Con sede en la Ciudad de Nogales, en el Estado de Sonora.
7. ADUANA DE NACO. Con sede en la Ciudad de Naco, en el Estado de Sonora.
8. ADUANA DE AGUA PRIETA. Con sede en la Ciudad de Agua Prieta, en el Estado de Sonora.

9. ADUANA DE ENSENADA. Con sede en la Ciudad de Ensenada, en el Estado de Baja California.
10. ADUANA DE GUAYMAS. Con sede en la Ciudad de Guaymas, en el Estado de Sonora.
11. ADUANA DE PUERTO PALOMAS. (antes General Rodrigo M. Quevedo) Con sede en Puerto Palomas Municipio de Ascencion, en el Estado de Chihuahua.
12. ADUANA DE CIUDAD JUAREZ. Con sede en la Ciudad Juárez, en el Estado de Chihuahua.
13. ADUANA DE OJINAGA. Con sede en la Ciudad de Ojinaga, en el Estado de Chihuahua.
14. ADUANA DE CIUDAD ACUÑA. Con sede en la Ciudad de Acuña, en el Estado de Coahuila.
15. ADUANA DE PIEDRAS NEGRAS. Con sede en la Ciudad de Piedras Negras, en el Estado de Coahuila.
16. ADUANA DE CHIHUAHUA. Con sede en la Ciudad de Chihuahua, en el Estado del mismo nombre.
17. ADUANA DE TORREON. Con sede en la Ferropuerto Laguna, en la Ciudad de Torreón, en el Estado de Coahuila.
18. ADUANA DE COLOMBIA. Con sede en la Ciudad de Colombia, en el Estado de Nuevo León.
19. ADUANA DE NUEVO LAREDO. Con sede en la Ciudad de Nuevo Laredo, en el Estado de Tamaulipas.
20. ADUANA DE CIUDAD MIGUEL ALEMAN. Con sede en la Ciudad Miguel Alemán, en el Estado de Tamaulipas.
21. ADUANA DE CIUDAD CAMARGO. Con sede en la Ciudad Camargo, en el Estado de Tamaulipas.
22. ADUANA DE CIUDAD REYNOSA. Con sede en la Ciudad Reynosa, en el Estado de Tamaulipas.
23. ADUANA DE MATAMOROS. Con sede en la Ciudad de Matamoros, en el Estado de Tamaulipas.

24. ADUANA DE MONTERREY. Con sede en Municipio de Mariano Escobedo, en el Estado de Nuevo León.
25. ADUANA DE MANZANILLO. Con sede en la Ciudad de Manzanillo, en el Estado de Colima.
26. ADUANA DE GUADALAJARA. Con sede en el Aeropuerto Internacional denominado "Miguel Hidalgo y Costilla", Municipio de Tlajomulco de Zúñiga, Guadalajara Jalisco.
27. ADUANA DE MAZATLAN. Con sede en la Ciudad de Mazatlán, en el Estado de Sinaloa.
28. ADUANA DE LA PAZ. Con sede en la Ciudad de La Paz, en el Estado de Baja California Sur.
29. ADUANA DE LAZARO CARDENAS. Con sede en la Ciudad de Lázaro Cárdenas, en el Estado de Michoacán.
30. ADUANA DE QUERETARO. Con sede en la Ciudad de Querétaro, en el Estado del mismo nombre.
31. ADUANA DE AGUASCALIENTES. Con sede en la Ciudad de Aguascalientes, en el Estado del mismo nombre.
32. ADUANA DE ALTAMIRA. Con sede en la Ciudad de Altamira, en el Estado de Tamaulipas.
33. ADUANA DE TAMPICO. Con sede en la Ciudad de Tampico, en el Estado de Tamaulipas.
34. ADUANA DE TUXPAN. Con sede en la Ciudad de Tuxpan, en el Estado de Veracruz.
35. ADUANA DE VERACRUZ. Con sede en la Ciudad de Veracruz, en el Estado del mismo nombre.
36. ADUANA DE COATZACOALCOS. Con sede en la Ciudad de Coatzacoalcos, en el Estado de Veracruz.
37. ADUANA DE SALINA CRUZ. Con sede en la Ciudad de Salina Cruz, en el Estado de Oaxaca.
38. ADUANA DE CIUDAD DEL CARMEN. Con sede en la Ciudad del Carmen, en el Estado de Campeche.

39. ADUANA DE PROGRESO. Con sede en la Ciudad de Progreso, en el Estado de Yucatán.
40. ADUANA DE CANCUN. Con sede en la Ciudad de Cancún, en el Estado de Quintana Roo.
41. ADUANA DE SUBTENIENTE LOPEZ. Con sede en la Población de Subteniente López, en el Estado de Quintana Roo.
42. ADUANA DE CIUDAD HIDALGO. Con sede en la Ciudad Hidalgo, en el Estado de Chiapas.
43. ADUANA DE ACAPULCO. Con sede en la Ciudad de Acapulco, en el Estado de Guerrero.
44. ADUANA DE PUEBLA. Con sede en la Ciudad de Puebla, en el Estado del mismo nombre.
45. ADUANA DE GUANAJUATO, Con sede en Silao, Guanajuato
46. ADUANA DE TOLUCA. Con sede en la Ciudad de Toluca, en el Estado de México.
47. ADUANA DEL AEROPUERTO INTERNACIONAL DE LA CIUDAD DE MEXICO. Con sede en el Aeropuerto Internacional “Lic. Benito Juárez”, con jurisdicción en el perímetro del propio Aeropuerto, en la Ciudad de México, Distrito Federal.
48. ADUANA DE MEXICO. Con sede en la Ciudad de México, Distrito Federal.
49. ADUANA DE DOS BOCAS. Con sede en el Municipio de Paraíso, en el Estado de Tabasco.

Como vemos, las Aduanas se encuentran estratégicamente distribuidas en todo el territorio nacional, tanto en las fronteras, puertos marítimos y aéreos y en el resto del interior del país, de acuerdo a las necesidades y requerimientos de cada zona geográfica y de los diferentes polos de desarrollo, parques industriales, corredores Industriales, muelles, infraestructura de transporte, etcétera, contándose con 19 Aduanas en la frontera norte, 2 en la frontera sur, 17 Aduanas Marítimas y 11 Aduanas Interiores.

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

Cada aduana tiene como titular un Administrador de Aduana y cuenta con unidades Administrativas a cargo de Subadministraciones, Jefaturas de Departamento o de Secciones Aduaneras que funcionan armónicamente entre sí acorde con las necesidades de cada Aduana.

Generalmente, las Aduanas cuentan principalmente con Subadministraciones o Jefaturas de Operación Aduanera, de Trámites y Asuntos legales, de Contabilidad y Glosa, y/o de Recursos, que coadyuvan con el Administrador de la Aduana en las funciones que tiene encomendado conforme a las disposiciones jurídicas aplicables.

Es importante destacar que cada una de las Aduanas fronterizas, Marítimas, Interiores y la Aduana Aeroportuaria, se caracterizan por ser diferentes a las demás incluso, a las de su misma categoría o tipo, por ejemplo, son muy distintas cada una de las Aduanas fronterizas entre sí, y con mayor razón una Aduana interior marítima.

1.6 CONCEPTO DE RECINTO FISCAL Y FISCALIZADO

Una vez aludidas diversas definiciones de la “Aduana”, considero que es importante referirnos a los conceptos de recinto fiscal y recinto fiscalizado en virtud de que en la práctica la mayoría confunden dichos términos y cada uno de ellos son diferentes, circunstancia que se encuentra contemplada en el artículo 14 de la Ley Aduanera vigente, y que en el desarrollo de la presente investigación mencionaré.

Para efecto de lo anterior, se citan las siguientes definiciones:

RECINTO FISCAL.

Son aquellos lugares en donde las autoridades aduaneras realizan indistintamente las funciones de manejo, almacenaje, custodia, carga y descarga de las mercancías de comercio exterior, fiscalización, así como el despacho aduanero de las mismas.

RECINTO FISCALIZADO.

Son aquellas concesiones que otorga el Servicio de Administración Tributaria, para que los particulares presten los servicios de manejo, almacenaje y custodia de mercancías en inmuebles ubicados dentro de los recintos fiscales.

De lo anterior, y desde mi punto de vista, llegué a la conclusión de que el recinto fiscal son las instalaciones propias de la “Aduana”, toda vez que en la práctica, es ahí donde se efectúan las funciones de manejo, almacenaje, custodia, carga y descarga de las mercancías, fiscalización y el despacho aduanero de las mismas; y por lo que respecta a los recintos fiscalizados y el despacho aduanero de las mismas, son los almacenes que se encuentran ubicados dentro de la Aduana.

SUJETOS DEL DERECHO ADUANERO.

Por lo que respecta a los sujetos que intervienen en el Derecho Aduanero, se debe considerar que en toda relación jurídica, existe un sujeto activo y un sujeto pasivo, por lo que es importante estudiarlos por separado.

En este sentido son las Autoridades Aduaneras, es decir con el sujeto activo del Derecho Aduanero.

SUJETO ACTIVO.

Se deberá entender como sujeto activo a las Autoridades Aduaneras, es decir a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien tiene facultades en materia Aduanera, aún cuando la ley de la materia la mayoría de las modificaciones que sufrió el 30 de diciembre de 2002, se sustituyó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por el Servicio de Administración Tributaria.

Ahora bien, en cuanto a un concepto o definición de lo que se debe entender como Autoridades Aduaneras, nuestra Legislación Aduanera, no contempla ninguna definición, sin embargo en la fracción II del artículo 2º de la Ley Aduanera, se establece lo siguiente:

“Artículo 2º.- Para los efectos de esta Ley se considera:

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 esta Ley establece.

III. ...”

De la transcripción anterior, es evidente que la Ley Aduanera no es clara al momento de establecer lo que se debe entender como Autoridad Aduanera, en razón de que nos remite al Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el cual, si bien es cierto, es la Secretaría competente en materia Aduanera, también lo es, que el Reglamento que otorga facultades específicas en materia Aduanera, es el Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, Organismo desconcentrado de la Secretaría de Hacienda, mismo que regula el ejercicio de facultades que le confieren al Servicio de Administración Tributaria.

Por otra parte, el artículo 3º de la Ley Aduanera establece en su primer párrafo:

“Las funciones relativas a la entrada de mercancías al territorio nacional o a la salida del mismo son facultades exclusivas de las Autoridades Aduaneras.”

En este sentido, es evidente que la aduana es la principal Autoridad Aduanera toda vez que en ella se realiza la entrada o salida de mercancías al territorio nacional.

El jurista Andrés Rohde Ponce, en su obra titulada “Derecho Aduanero Mexicano”, hace referencia a lo que se debe entender por Autoridad, señalando lo siguiente:

“... es aquel órgano del gobierno con facultades de decisión o de ejecución, para la emisión de actos imperativos, unilaterales, y coercitivos, en tanto que si no se cumplen voluntariamente son susceptibles de imponerse por el uso de la fuerza pública...”³¹

Por otra parte en el artículo 514 del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN), nos define lo que se debe entender por Autoridad Aduanera, de la siguiente forma:

“Autoridad Aduanera Significa la Autoridad competente que conforme a la legislación interna de una parte, es responsable de la Administración de sus Leyes y Reglamentaciones Aduaneras.”³²

En este sentido, considero que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es la Autoridad Aduanera, a la que hacen referencia los preceptos y comentarios ya vertidos en razón de que en dicha Secretaría se concentran las facultades inherentes al ámbito aduanero, toda vez que es a través del organismo

³¹ ROHDE PONCE, Andrés. Op Cit Pág.178

³² “TRATADO DE LIBRE COMERCIO CON AMÉRICA DEL NORTE”. Texto Oficial I. Ed. Porrúa, México. 2001. Pág. 356.

desconcentrado denominado Servicio de Administración Tributaria (SAT), donde se agrupan la mayoría de Autoridades Aduaneras en nuestro país tales como:

- Auditoría Fiscal Federal.
- Administración Central de Comercio Exterior.
- Administración Central de Control y Evaluación de la Fiscalización Nacional “A”
- Administración Central de Control y Evaluación de la Fiscalización Nacional “B”
- Administraciones Locales de Auditoría Fiscal.
- Administración General de Aduanas.
- Administración Central de Operación Aduanera.
- Administración Central de Investigación Aduanera.
- Administración Central de Contabilidad y Glosa.
- Administración Central de Planeación Aduanera.
- Administración Central de Inspección Fiscal y Aduanera.
- Administración Central de Asuntos Internacionales.
- Administración Central de Regulación del Despacho Aduanero.

SUJETO PASIVO.

Antes de iniciar con los sujetos pasivos del Derecho Aduanero, es conveniente aludir que el sujeto pasivo de una relación jurídica es aquella persona que está constreñida u obligada a prestar una determinada conducta a favor de otra persona, en este sentido; el sujeto pasivo de las obligaciones aduaneras, es aquella persona a la cual la Ley le establece el deber de cumplirlas o acatarlas, prestando frente al Estado, el sujeto activo, las diversas conductas jurídicas previstas en la propia Ley.

Al respecto, el Jurista Jorge Witker, comenta que los sujetos pasivos: “*Son contribuyentes que realizan actos que caen en la hipótesis establecida en la Ley Aduanera (párrafo segundo del artículo primero)*”³³, es decir aquellos que introduzcan mercancías al territorio nacional o las extraen del mismo, ya sean sus propietarios, poseedores, destinatarios, remitentes, apoderados, agentes aduanales o cualesquiera personas que tengan intervención en la introducción, extracción, custodia, almacenaje, manejo y tenencia de las mercancías o de los medios en que se transportan o conducen.

Es importante señalar que en las operaciones de comercio exterior, intervienen varias personas desempeñando diferentes conductas y objetivos, tales como:

- a) Los Importadores y Exportadores
- b) Los Agentes Aduanales, Mandatarios y Apoderados,
- c) Los Transportistas, etc.
- d) Personal de Instituciones Bancarias.
- e) Almacenistas.

De los sujetos antes citados el que tiene mayor responsabilidad e importancia frente a las Autoridades Hacendarias, es el Agente Aduanal tal como lo establece la Legislación de la materia.

1.7 EL DESPACHO ADUANERO DE LAS MERCANCIAS

EL DESPACHO ADUANERO.

Para que las mercancías sujetas a cualquiera de los regímenes aduaneros queden a disposición de los interesados, es necesario que previamente se cumpla con una serie de trámites, requisitos y formalidades legales ante la Autoridad Aduanera por los sujetos que intervienen en la relación jurídica.

³³ WITKER, Jorge, “*Derecho Tributario Aduanero*”. 2ª ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1999. Pág. 49

Las reglas para el despacho no son iguales para todos los casos, difieren en virtud de las características peculiares del régimen aduanero a que se destinen las mercancías; el medio en que se transporten, el lugar de introducción o extracción, el tráfico, su tratamiento arancelario e impositivo.

Por lo tanto el Despacho Aduanero, es el cumplimiento de las formalidades aduaneras necesarias para poner las mercancías importadas a la libre disposición del interesado o para colocarlas bajo otro régimen aduanero, o también para exportar mercancías.

PROCEDIMIENTO.

Para efectuar la importación o exportación de mercancías, los contribuyentes por conducto del Agente o Apoderado Aduanal tienen que presentar un pedimento en la forma oficial aprobada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que contendrá los datos relativos al régimen aduanero, la descripción de las mercancías, y los datos necesarios para la determinación y pago de los impuestos al comercio exterior y cuotas compensatorias.

En los casos de las mercancías sujetas a restricciones y regulaciones no arancelarias, el pedimento también deberá incluir la firma electrónica del Agente Aduanal que demuestre el descargo total o parcial de dichas regulaciones o restricciones.

1.7.1 CONCEPTO

Para los efectos de la Ley Aduanera, se entiende por Despacho Aduanero, al 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 la propia Legislación Aduanera, deben realizar en la Aduana las Autoridades Aduaneras y los Consignatarios,

Destinatarios y Propietarios, Poseedores ó Tenedores en las importaciones y los remitentes en las exportaciones, así como los Agentes o Apoderados Aduanales

1.7.2 DIVISION DE MERCANCIAS

Por su origen.

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

Nacionalizadas: Las que siendo extranjeras han satisfecho todos los requisitos y pagado sus contribuciones de importación entrando a la circulación y consumo del país.

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

Por sus requisitos.

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

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

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

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

Por el pago de impuestos.

Exentas: Aquellas mercancías que no causan impuestos.

Gravadas: Las que están sujetas al pago de impuestos.

Por su lugar de destino.

A región fronteriza: Las que su destino son las zonas de desgravación aduanera.

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

A zona gravada: Las que su destino es cualquier parte del territorio nacional, con excepción de las regiones y franjas fronterizas³⁴

1.8 DOCUMENTOS LEGALMENTE EXIGIBLES

El documento mas importante dentro del Despacho Aduanero, es el pedimento aduanal, el cual al ser presentado se hará acompañar de diversos documentos, según sea el régimen al que se destine, importación o exportación. Lo anterior lo encontramos en el artículo 36 de la Ley Aduanera.

En el Diario Oficial de la Federación se publicó el Anexo 1 de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2004, esto fue el 29 de marzo de 2004, donde se pueden ubicar los requisitos del pedimento aduanal, en el anexo 22 de estas reglas.

³⁴ LELAND BACH, George. "Tratado de Economía" Tomo II. Fondo de Cultura Económica, México, P. 303.

1.8.1 IMPORTACION

- La factura comercial cuando el valor en aduana de las mercancías se determine conforme al valor de transacción y el valor de dichas mercancías exceda de trescientos dólares de los Estados Unidos de América o de su equivalente en otras monedas extranjeras.
- El conocimiento de embarque en tráfico marítimo o guía en tráfico aéreo.
- Los documentos que comprueben el cumplimiento de los requisitos en materia de restricciones y regulaciones no arancelarias a la importación, que se hubieran expedido de acuerdo con la Ley de Comercio Exterior.
- La comprobación del origen y de la procedencia de las mercancías cuando corresponda.
- 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 de lo declarado sea inferior al precio estimado que establezca dicha dependencia.
- El certificado de peso o volumen expedido por la empresa certificadora autorizada por la Secretaría, tratándose del Despacho de mercancías a granel en caso de tráfico marítimo.
- La información que permita la identificación, análisis y control que señale la Secretaría mediante Reglas.

En el caso de mercancías susceptibles de ser identificadas individualmente, deberán indicarse los números de serie, parte, marca, modelo o, en su defecto, las especificaciones técnicas o comerciales necesarias para identificar las mercancías

y distinguirlas de otras similares, cuando dichos datos existan, así como la información a que se refiere el párrafo anterior.

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

No obstante lo anterior, las maquiladoras o las empresas con programas de exportación autorizados por la Secretaría de Economía, no estarán obligadas a identificar a las mercancías cuando realicen importaciones temporales, siempre que los productos importados sean competentes, insumos y artículos semiterminados, previstos en el programa que corresponda, cuando estas empresas opten por cambiar al régimen de importación definitiva deberán cumplir con la obligación de citar los números de serie de las mercancías que hubieren importado temporalmente.

El Agente o Apoderado Aduanal deberá imprimir en el pedimento su código de barras o usar otros medios de control, con las características que establezca la Secretaría mediante reglas.

1.8.2 EXPORTACION

Al pedimento aduanal se anexará lo siguiente:

- La factura o, en su caso, cualquier documento que exprese el valor comercial de las mercancías.
- Los documentos que comprueben el cumplimiento de los requisitos en materia de restricciones y regulaciones no arancelarias a la exportación, que se hubieren expedido de acuerdo con la Ley de Comercio Exterior.

Para los efectos de las fracciones I y II del artículo 36 de la Ley Aduanera, el Servicio de Administración Tributaria podrá requerir el pedimento o factura, tratándose de pedimentos consolidados,³⁵ se acompañe la documentación aduanera que se requiera de conformidad con los Acuerdos Internacionales suscritos por México.

En el caso de exportación de mercancías que hubieran sido importadas en los términos del Artículo 86 de la Ley, así como de las mercancías que hubieran sido importadas temporalmente y que retornen en el mismo estado, susceptibles de ser identificadas individualmente, deberán indicarse los números de serie, parte, marca, modelo o en su defecto las especificaciones, técnicas o comerciales necesarias para identificar las mercancías y distinguirlas de otras similares, cuando dichos datos existan.

Esta información podrá consignarse en el pedimento correspondiente, firmada por el exportador, Agente o Apoderado Aduanal.

No se exigirá la presentación de facturas comerciales en las importaciones y exportaciones efectuadas por embajadas, consulados o miembros del personal diplomático y consular extranjero, las relativas a energía eléctrica, las de petróleo crudo, gas natural y sus derivados cuando se hagan por tubería o cables, así como cuando se trate de menajes de casa.

Para los efectos de este artículo, los documentos que debe presentarse junto con las mercancías para su despacho, para acreditar el cumplimiento de regulaciones y restricciones no arancelarias, Normas Oficiales Mexicanas y las demás obligaciones establecidas en la Ley para cada régimen aduanero, el Servicio de Administración Tributaria, mediante reglas de carácter general, podrá señalar las

³⁵ Quienes exporten mercancías podrán presentarse ante la Aduana, por conducto de Agente o Apoderado Aduanal, un solo pedimento que ampare diversas operaciones de un solo exportador, al que se denominara pedimento consolidado. También lo podrán realizar las maquiladoras y las empresas con programas de exportación autorizados por la Secretaría de Economía.

obligaciones que pueden ser cumplidas en forma electrónica o mediante su envío en forma digital.

Tratándose del cumplimiento de regulaciones y restricciones no arancelarias en materia de sanidad animal y vegetal, la misma deberá verificarse en el recinto fiscal o fiscalizado de las aduanas que señale el Servicio de Administración Tributaria.

1.9 DESARROLLO DEL DESPACHO ADUANERO

En el despacho de mercancías se comprende una secuencia lógica, de pasos, que deben darse uno antes que el otro, durante el procedimiento de nacionalización o extracción de mercaderías. Así la declaración precede a la comprobación y registro y estos a su vez al reconocimiento, verificación o aforo; sin los cuales no podrá haber la liquidación de impuestos y el retiro o levante de mercancías.

DECLARACION. Vale la pena aclarar que en materia aduanera existen dos clases de declaraciones. La referente al medio de conducción en que se transporta la mercancía; Así como la declaración con fines de destinación o indicación del régimen aduanero a que se someterá la mercancía. Esta segunda forma, es la que analizaremos como parte del despacho.

La declaración es una manifestación por escrito, en las formas oficiales, que la autoridad impone, hecha por el interesado o su legítimo representante en donde se indica el régimen aduanero que como destino se le dará a las mercancías y los datos o documentos necesarios requeridos por la Ley para lograr la destinación.

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

REGISTRO. Según el Glosario Latinoamericano es el acto de fechar y numerar el documento en que se indica la operación o régimen aduanero a que debe de someterse la mercancía. Su importancia radica en que es la base para aplicar determinadas normas que rigen a las tasas impositivas, tipos de cambio, restricciones, prohibiciones, precios oficiales.

AFORO O RECONOCIMIENTO. Es el punto más importante, dentro del proceso del despacho, consiste en determinar la naturaleza arancelaria de las mercancías, estableciendo su peso, medidas, comprobación, valor, lugar de procedencia, origen, estado de uso.

LIQUIDACION DE IMPUESTOS. Consiste en determinar en cantidad liquida el monto de los impuestos que causa la mercancía individualizada a través del despacho de acuerdo a la base gravable y a la cuota fijada en la tarifa arancelaria.

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

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

1.9.1 EMBARGO PRECAUTORIO DE LAS MERCANCIAS

EMBARGO DE MERCANCIAS.

Su raíz etimológica proviene del verbo embargar, que procede del latín vulgar; *imbarricare*, usado en la península ibérica con el significado de “*cerrar una puerta con trancas o barras*”, que era el procedimiento originario del embargo.

Dentro de la Enciclopedia Jurídica OMEBA, señalan al embargo como: “*La medida mediante la cual se procede a prohibir al deudor la disposición de determinados bienes, y el acto con que es concretado, como traba de embargo*”.³⁶

En nuestra Legislación Fiscal en el artículo 144 se estipula al embargo por una autoridad administrativa y se da a través del Procedimiento Administrativo de Ejecución (PAE).

El abogado Narciso Sánchez Gómez, en su obra “Derecho Fiscal Mexicano” define el embargo en materia fiscal como “*El acto jurídico administrativo realizado por una autoridad fiscal, consistente en la determinación de los bienes que han de ser objeto de la garantía del interés fiscal reclamado dentro del procedimiento administrativo de ejecución*”.³⁷

Podemos decir que el embargo precautorio como su nombre lo indica se realiza previamente para garantizar el interés fiscal y el procedimiento administrativo de ejecución se efectúa para hacer efectivo el pago de créditos ya existentes.

³⁶ ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA Tomo IX, Ed. DRISKILL, S.A., Argentina 1993.

³⁷ SANCHEZ GOMEZ, Narciso “*Derecho Fiscal Mexicano*”, Ed. Porrúa, México, 2001, Pág. 529

EMBARGO PRECAUTORIO DE MERCANCIAS.

El Agente Aduanal Andrés Rohde Ponce, define al embargo precautorio de mercancías como “Un acto más de la actividad aduanera de Estado, que se ejerce por conducto de las autoridades aduaneras, solo en ciertos casos y por determinadas causas que dispone la Ley”.³⁸

Al respecto el tratadista Pedro Trejo Vargas,³⁹ opina que el embargo precautorio de mercancías de comercio exterior, no despojan de la propiedad al afectado, únicamente limitan en cuanto a su uso, goce, o disfrute, sin embargo, los bienes embargados, podrán ser sustituidos por otras formas de garantía que la Ley autoriza.

En cuanto a lo anterior, si bien no despojan de la propiedad al particular “al momento de embargarse la mercancía, también lo es que en supuesto de que no se desvirtúen las irregularidades por las cuales se embargo la mercancía, en algunos casos, pasará a propiedad del fisco en términos del artículo 183-A de la Ley Aduanera, si es el caso de que la mercancía pase a propiedad del fisco Federal y ya no se cuente con la mercancía, el infractor deberá pagar el importe de su valor comercial en el territorio nacional al momento de la aplicación de las sanciones que correspondan.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, considera que el embargo precautorio de las mercancías es arbitrario y violatorio del artículo 16 de nuestra carta magna en razón de que crea al particular un estado de incertidumbre por no conocer la justificación del aseguramiento de bienes para garantizar un supuesto crédito fiscal, el cual al momento de embargarse la mercancía, todavía no existe.

³⁸ ROHDE PONCE, Andrés, *Op Cit* Pág. 539

³⁹ TREJO VARGAS, Pedro *Op Cit. Pág 350*

Por otra parte es importante resaltar que el Código Fiscal de la Federación en su artículo 145 fracción I establece como medida cautelar el embargo precautorio de mercancías, no garantiza el interés fiscal del crédito(s) fiscal(es) que resulten, sino que queda en garantía porque se presume ya sea una probable omisión de impuestos o incumplimiento de cualquier regulación o restricción no arancelaria.

Cuando la Autoridad Aduanera, determina que se embargue precautoriamente cierta mercancía, se levantara el acta de inicio del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera a que se refiere el artículo 150 de la Ley Aduanera, con el fin de que el interesado desvirtué las irregularidades determinadas y obtener con ello la liberación de las mercancías embargadas.

1.10 PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MATERIA ADUANERA

Gabino Fraga en su Obra Derecho Administrativo dice que el Procedimiento Administrativo es *“El conjunto de formalidades y actos que preceden y preparan el acto administrativo”* ; Andrés Serra Rojas en su obra Derecho Administrativo afirma: *“El Procedimiento Administrativo esta constituido por un conjunto de tramites y formalidades ordenados y metodizados, en las leyes administrativas que determinan los requisitos previos que preceden el acto administrativo, como su antecedente y fundamento, los cuales son necesarios para su perfeccionamiento y condicionan su validez al mismo tiempo que para la realización de un fin”*.

El jurista Ricardo Sergio de la Rosa Vélez, comenta que la ley aduanera establece un solo procedimiento administrativo sin embargo el contenido de los preceptos desprende que se diferencian dos procedimientos: uno que es mas rígido, cuando hay puntos graves y da lugar al embargo precautorio y el otro se inicia por la irregularidad de carácter formal en el cual no hay embargo,⁴⁰ (acta circunstanciada de hechos; artículo 152 de la Ley Aduanera).

⁴⁰ DE LA ROSA VELEZ, Ricardo Sergio, *“Procedimiento en Materia Fiscal y Administrativa”*, Especialización en Materia Procesal Fiscal Tomo IV. TFJFA Pág 472.

Por lo cual las Autoridades Aduaneras se encuentran obligadas a levantar el acta del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera (PAMA), cuando derivado de sus facultades de comprobación, embarguen precautoriamente mercancías y además de entregarlas al interesado en el mismo acto, es decir al momento de practicarse el reconocimiento aduanero a las mercancías, copia del acta tal como lo establece el artículo 150 de la Ley Aduanera.

Por lo cual el Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera, se le puede definir como el conjunto de actuaciones y tramites que en forma coordinada, uniforme y sistemática se realizan por parte de los administrados y la administración pública y van dirigidos a la realización de una resolución en materia aduanera.⁴¹

⁴¹ *Ibidem* Pág. 472.

CAPITULO SEGUNDO.

“LA FIGURA DEL AGENTE ADUANAL EN EL DERECHO ADUANERO”

2.1 ANTECEDENTES DE LA FIGURA DEL AGENTE ADUANAL

Una de las figuras más importantes con que cuenta el Sistema Aduanero Mexicano, es el Agente Aduanal, que despacha mas del 94% de las importaciones y exportaciones del país. El resto (hasta llegar al 100%) son atendidas directamente por los importadores y exportadores a través de mecanismos simplificados o bajo la intervención de sus Apoderados Aduanales.⁴²

Asimismo, el Maestro Pedro Trejo Vargas, en su libro “El Sistema Aduanero de México”, señala lo siguiente:

“El 5 de febrero de 1918, dentro del Gobierno de Venustiano Carranza, se expidió un decreto en uso de facultades extraordinarias que regulaban en forma detallada la función de quienes actuaban en legitima representación en las Operaciones Aduaneras, es decir, los Agentes Aduanales, quienes para poder ejercer dicha actividad requerían de la autorización de la entonces Secretaría de Hacienda. Este ordenamiento jurídico fue reglamentado a través de un instrumento relativo de 7 de mayo de 1918; sin embargo, ambos dispositivos legales, fueron abrogados por decreto del 20 de mayo de ese mismo año, precisando que se aplicaría la ordenanza de 1891. Posteriormente se encuentra la Ley de Agentes Aduanales del 27 de agosto de 1927, que regulaba la actividad del Agente Aduanal.”⁴³

El Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas de nuestra Máxima casa de estudios, cita como antecedentes históricos de los Agentes Aduanales, lo siguiente:

⁴² REYES DIAZ-LEAL, Eduardo. “*El Despacho Aduanal*” Bufete Internacional. Pág. 97, 2003.

⁴³ TREJO VARGAS; Pedro. “*El Sistema Aduanero de México*” Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2003. Pág. 435.

“... En la Ordenanza General de Aduanas Marítimas y Fronterizas, de Cabotaje y Secciones Aduanales del 25 de Enero de 1885, en su artículo 94 establecía: que en las operaciones de comercio y las aduanas no se debía admitir más persona, ni forma que la del consignatario; a no ser que él mismo otorgare, poder suficiente y amplio a alguna persona, o por lo menos de que la acredite para los asuntos aduanales con carta poder...”⁴⁴

Es evidente que desde aquel tiempo, los Agentes Aduanales tienen esa exclusividad para actuar por cuenta de los consignatarios de mercancías, circunstancia que prevalece en la actualidad.

Desde esa época la Secretaría de Hacienda estaba al pendiente del desempeño laboral de los Agentes Aduanales, así como de conceder las plazas necesarias para estos cargos y se tenía un control estricto de las Agencias Aduanales.

Para el año de 1927, durante la presidencia del General Álvaro Obregón, se reconoció la importancia de los Agentes Aduanales en apoyo a la economía del país, por lo que en ese mismo año se expidió una nueva Ley de Agentes de Aduanas que derogó todas las disposiciones anteriores a esta fecha, estableciendo con ésta que el carácter de Agente era para todas las personas que fueran autorizadas tanto por la Dirección General de Aduanas como por el Ejecutivo Federal.

Los Agentes Aduanales desde esa época tenían que tener en el territorio nacional y dentro de la jurisdicción de sus aduanas, su oficina, requisito que en la actualidad necesita cubrir el Agente Aduanal para operar su patente aduanal⁴⁵, llevar un libro de registro de consignación autorizado por su aduana, formar un legajo especial que debía conservar como apéndice del libro antes mencionado, manifestar los nombres y domicilios de los dependientes, y conservar los

⁴⁴ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS DE LA UNAM. Op. Cit. Pág. 120.

⁴⁵ Artículo 160, fracción III de la Ley Aduanera.

Documentos de sus operaciones por lo menos cinco años, hecho que hasta nuestros tiempos sigue vigente.

En la actualidad México participa activamente en la dinámica con que se mueve y transforma el mundo actual dentro de todos los cambios que se van dando, con una visión modernizadora que alcanza todas las áreas, nuestro país ha retomado el camino del crecimiento, un ejemplo claro, son los Tratados de Libre Comercio, teniendo como negociación principal, las tasas arancelarias preferenciales, (un pago menor de impuesto al comercio exterior), los cuales día con día incrementan las importaciones y en menor grado las exportaciones.

Es por ello que en las actividades comerciales en México con el exterior la figura del Agente Aduanal, es fundamental toda vez que es intermediario entre los importadores y exportadores extranjeros y en específico me refiero a los Agentes que actúan en la Aduana del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, misma que ocupa dentro de las 49 Aduanas de nuestro país, el segundo lugar en volumen de recaudación de impuestos de todo el sistema aduanal mexicano.⁴⁶

En el libro titulado “El Agente Aduanal”, el Licenciado Eduardo Reyes Díaz Leal, señala:

“... la aduana mexicana se creó en la década pasada para fomentar y estimular el crecimiento del comercio exterior en las dos vías, a través de una simplificación administrativa y económica real basada en la confianza a los contribuyentes. Esta aduana tiene su punto medular en la intervención del Agente Aduanal en el despacho aduanero, quien funge un doble papel, representa al contribuyente al presentar y firmar la declaración (de autodeterminación) aduanera, pero también representa al Estado Mexicano al ser quien le exige y certifica el cumplimiento

⁴⁶ WILLY TAFEL, Frank Olivier. *“La Visión del Agente Aduanal”* AAADUANA, Asociación de Agentes Aduanales del Aeropuerto de México, núm. 3, año 1, julio-septiembre de 1993, paginas 2-4.

documental y fiscal de los importadores y exportadores. El verdadero despacho aduanal se hace con y frente a los Agentes Aduanales en el país.”⁴⁷

Para resumir, el Agente Aduanal es la figura principal en el ambiente aduanero y con mayores responsabilidades, toda vez que es la única persona que puede llevar a cabo los actos y formalidades del despacho aduanero de mercancías, ya que es una persona independiente que puede actuar por cuenta de varios importadores y exportadores, a diferencia de los apoderados aduanales.

De lo anterior se desprende que los Agentes Aduanales, son de suma importancia en el ámbito aduanero, toda vez que tal como lo hemos visto, aun cuando existen supuestos contemplados en la ley aduanera, en los que no se utilizan los servicios de Agente Aduanal, como lo es el caso de importaciones de pasajeros, o bien, mercancías menores de 1,000 dólares en los que se efectúa a través de un despacho simplificado de mercancías.⁴⁸

Actualmente en nuestro país existen alrededor de novecientos Agentes aduanales, la mayoría están organizados en diversas asociaciones de Agentes Aduanales y estas a su vez conforman la única Confederación de Asociaciones de Agentes Aduanales de la República Mexicana, tal es el caso de la Asociación de Agentes Aduanales del Aeropuerto de México, A.C., la cual es una de las principales Asociaciones de México, por las personas y servicios que presta a sus agremiados, misma que esta integrada hasta la fecha por 271 Agentes Aduanales.

Hasta el 31 de diciembre de 2001, los Agentes Aduanales podían ejercer sus funciones en las que desearan trabajar, bastaba únicamente con solicitarlo a la Administración General de Aduanas, sin embargo con las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 1º de enero de 2002, sólo puede promover el despacho de las mercancías en una o hasta en tres aduanas distintas, a la de su

⁴⁷ REYEZ DIAZ-LEAL, Eduardo. *“El Agente Aduanal”*. Editorial Universidad de Asuntos Internacionales, México, 2000, Pág. 3.

⁴⁸ Artículo 50 de la Ley Aduanera.

adscripción, es decir, en la aduana en la cual se le asignó su patente aduanal, a la que llamaremos “*Aduana Originaria*”, para evitar confusiones.

El Agente Aduanal solo podrá actuar en más de tres aduanas distintas, en los siguientes casos:

- a) Para promover el despacho para el régimen de tránsito interno de mercancías que vayan a ser o hayan sido destinadas a otros regímenes aduaneros en la aduana de su adscripción o en las demás que tenga autorizadas.
- b) Cuando la patente se hubiera expedido para promover única y exclusivamente el despacho de mercancías cuyas fracciones arancelarias se autoricen en forma expresa.⁴⁹

Por otra parte, es importante resaltar que los Agentes Aduanales no solo juegan un papel importante en nuestro país, sino que también en el ámbito internacional, son parte esencial del comercio exterior en otros países, tal y como se discutió en la Conferencia: “Las Aduanas y el futuro de los Agentes Aduanales, en el Siglo XXI”, del LXIII Congreso Nacional de Agentes Aduanales, organizado por la Confederación de Asociaciones de Agentes Aduanales de la República Mexicana, celebrado en el World Trade Center México⁵⁰, la Señora Carol West, Secretaria Internacional de la “*Federation of Sources Brokers Association*”, comentó que en Canadá existen 252 Agencias Aduanales, considerándolas pequeñas a comparación de las Agencias Aduanales Mexicanas, advirtiendo que dichos Agentes Aduanales pueden hacer negocios en cualquier sitio de Canadá.

A diferencia de los Agentes Aduanales Canadienses que no actúan en todas las operaciones del país en virtud de que el 80% de todas las transacciones

⁴⁹ Artículo 161, último párrafo de la Ley Aduanera.

⁵⁰ Versión Estenográfica de la Conferencia Internacional Ofrecida durante los trabajos del LXIII Congreso Nacional de Agentes Aduanales, World Trade Center México y publicada en la página web www.caaarem.org.mx.

comerciales y los importadores no requieren utilizar una Agencia Aduanal, en razón de que pueden hacer el trabajo por sí mismos, hecho que es completamente contrario a lo que acontece en México, toda vez que en nuestro país para beneficio de los Agentes Aduanales, sus servicios son indispensables en las importaciones mayores de 1,000.00 dólares, como ya lo había señalado con anterioridad e incluso en importaciones de difícil identificación, sin importar la cantidad o el valor de las mismas, ello de conformidad con la Regla 2.7.6., 5º párrafo de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2008.

2.1.1 DEFINICION DEL AGENTE ADUANAL

En el año de 1918, la Legislación definía a los Agentes Aduanales como: “La persona que en legitima representación de los dueños, remitentes o consignatarios de mercancías, gestionen habitualmente ante las oficinas aduaneras”, es decir se consideraba al Agente Aduanal como un simple gestor.

En la Enciclopedia Jurídica OMEBA denomina a los Agentes Aduanales como:

“DESPACHANTES DE ADUANA. Con esa denominación, de Agentes de Aduana o comisionistas de aduana, se designa a las personas o entidades que intervienen en la Aduana en todas las tramitaciones destinadas a obtener el despacho a plaza o la exportación de géneros sujetos a inspección aduanera actuando por mandato o comisión de los propietarios o consignatarios de las mercancías y, a la vez como auxiliares de la administración.⁵¹”

De la transcripción anterior, encontramos que se designan Agentes de Aduanas tanto a personas como entidades, circunstancia que no ocurre en nuestra legislación, toda vez que en México, únicamente se consideran Agentes Aduanales a personas físicas, asimismo, se desprende el apoyo que en la

⁵¹ ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA, Tomo VIII, Ed. Driskill, S.A., Argentina, 1995.

actualidad brindan los Agentes Aduanales a las Autoridades Aduaneras Mexicanas, ya que actúan como intermediarios entre las autoridades e importadores y exportadores.

El jurista Chileno Jorge Witker, lo define así:

“Agente de Aduanas es aquél profesional, cuyos conocimientos en Legislación Aduanera y Comercio Exterior lo habilitan, en las condiciones y con los requisitos establecidos por la Ley de Aduanas y sus reglamentos, para prestar servicios a terceros como gestor habitual, en toda clase de tramites, operaciones y regímenes aduaneros y en todas las fases, actos y consecuencias del despacho.”⁵²

Al respecto, el Maestro Ricardo Xavier Basaldúa en su libro de Derecho Aduanero se refiere al Agente Aduanal, como despachante de la aduana y lo define de la siguiente manera:

“Son despachantes de aduana las personas que, profesionalmente y mediante habilitación previa del servicio aduanero, gestiona en nombre y por cuenta de sus clientes el despacho de las mercaderías ante las aduanas.”⁵³

El autor Máximo Carbajal Contreras, menciona que el Agente Aduanal “Es la persona física que a través de una patente otorgada por la autoridad hacendaria, interviene ante una aduana para despachar mercancías en cualquiera de los Regímenes Aduaneros, en virtud de los servicios profesionales que presta”⁵⁴

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

⁵² WITKER, Jorge. Op Cit. Páginas 308-309.

⁵³ XAVIER BASALDUA, Ricardo, *“Derecho Aduanero”* Edit. Abeledo-Perrot, Argentina 1992, pág. 455.

⁵⁴ CARVAJAL CONTRERAS; Máximo. Op. Cit., pág. 394.

Por otra parte el Licenciado Eduardo Reyes Díaz Leal, define a los Agentes Aduanales, de la siguiente manera:

“El Agente Aduanal, mas que un prestador simple de servicios, es un ministro de fe o notario de aduanas, en donde se recarga la responsabilidad de hacer cumplir la función de la Aduana cabalmente, representado a los importadores y exportadores legalmente.”⁵⁵

Para el Agente Aduanal Alejandro Ramos Gil, Ex vicepresidente de la Confederación de Asociaciones de Agentes Aduanales de la República Mexicana (CAAAREM), define al Agente Aduanal de la siguiente forma:

“Es la persona autorizada para promover por cuenta ajena el Despacho Aduanero de las mercancías, experto en las disposiciones de comercio exterior, responsable solidario de la determinación de contribuciones y ofrece soluciones integrales de logística internacional.”

Desde mi punto de vista, la anterior definición, considero que es la que se encuentra mas apegada, a lo que es un Agente Aduanal en México, solo se agregaría que la autorización es mediante una patente aduanal, por lo que concluiríamos en retomar todas las definiciones anteriores y hacer la siguiente:

“El Agente Aduanal es la persona física especialista en materia aduanera, autorizada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de una patente, para llevar a cabo el despacho aduanero de las mercancías, con funciones en un área geográfica determinada por la autoridad o de su adscripción bajo los distintos regímenes aduaneros, siendo a su vez coadyuvante de la Administración Pública Federal”.

⁵⁵ REYES DIAZ LEAL, Eduardo. *“El Agente Aduanal”*. Paginas 23-24.

2.1.2 NATURALEZA JURIDICA DEL AGENTE ADUANAL

Con respecto a la naturaleza jurídica del Agente Aduanal, es escasa la literatura que podemos consultar, por lo que respecta a legislaciones extranjeras, observamos que esta figura aduanera tiene distintas denominaciones, como la de Despachante de Aduanas, Agente Afianzado de Aduanas, Comisionista de Aduanas, etcétera, sin embargo estas denominaciones, no nos permiten obtener algún conocimiento acerca de su naturaleza jurídica.

En este sentido nuestra legislación Aduanera vigente, le atribuye a esta misma figura del agente aduanal, distintas cualidades, que difícilmente nos permite precisar su naturaleza jurídica, por ejemplo, indistintamente lo considera como un representante legal, un mandatario, consignatario o comisionista; sin embargo, observamos en las distintas investigaciones realizadas al respecto, que la naturaleza jurídica de los Agentes Aduanales, la vamos a comprender de una mejor forma, considerando la naturaleza de las funciones que desempeñan.

COMO REPRESENTANTE LEGAL.

Respecto a la naturaleza jurídica, de representante legal, que se le ha atribuido al Agente Aduanal, esta la observamos en la Legislación Aduanera vigente al atribuírsele este carácter en su artículo 41, considera al Agente Aduanal como un representante legal, al establecer que los Agentes y Apoderados Aduanales serán representantes legales de los importadores y exportadores en los siguientes casos:

- Tratándose de actuaciones que deriven del Despacho Aduanero de las mercancías, cuando se celebren en recinto fiscal.
- Tratándose de notificaciones que deriven del Despacho Aduanero de las mercancías.

- Cuando se trate del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera (PAMA) o del escrito o acta circunstanciada de hechos u omisiones que impliquen la omisión de contribuciones y cuotas compensatorias.

El Maestro Rojina Villegas, señala en su Obra “Derecho Civil Mexicano”, que existe “...representación cuando una persona celebra un contrato o un acto jurídico en nombre y por cuenta de otra, de tal manera que los efectos que se referirán al patrimonio y a la persona de aquél que no ha intervenido denominado representado, (que para nuestra investigación lo podemos identificar como el importador, exportador o cliente del Agente Aduanal) y no afectará el patrimonio del representante (lo podemos identificar con la figura del Agente Aduanal) que intervino en dicho acto”.⁵⁶

A lo anterior, el Maestro Rojina Villegas, agrega, que en la representación con relación a una persona determinada, es susceptible de aplicarse, mediante un contrato, encontrándonos entonces ante la figura de un mandatario cuyas facultades están, limitadas a la ejecución de actos jurídicos, dentro de los límites establecidos, convencionalmente en el contrato.⁵⁷

COMO MANDATARIO.

Observamos al respecto, que desde la Ley de Agentes Aduanales de 1927 y posteriormente el Código Aduanero de 1951, le atribuían al Agente Aduanal la naturaleza jurídica del mandato.

Actualmente podemos observaren nuestra Ley Aduanera, que el legislador asigna al Agente Aduanal, este carácter al referirse:

⁵⁶ ROJINA VILLEGAS, Rafael, “*Derecho Civil Mexicano*” Tomo 5º Obligaciones Vol. 1. Edit. Porrúa 6ª edición, México 1997. Pág. 389.

⁵⁷ BONNECASE, Citado por el Maestro Rojina Villegas, Op Cit., Pág. 389.

“Únicamente los Agentes Aduanales que actúen como consignatarios o mandatarios de un determinado importador o exportador...podrán llevar a cabo los trámites relacionados con el despacho de las mercancías...” de conformidad con lo dispuesto en el artículo 40 de la Ley Aduanera vigente.

Al respecto el maestro Witker menciona es su obra de Derecho Tributario que...”la definición nada nos dice al respecto de la naturaleza jurídica del Agente de Aduanas, pudiendo interpretarse...que puede tratarse de un mandatario cuyas relaciones con su mandante se enmarcarían dentro del contrato de mandato contemplado en el Código Civil.”⁵⁸

DEFINICION DEL CONTRATO DE MANDATO.

El Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en Materia Federal, define en su artículo 2646, a este contrato de la siguiente manera: “El mandato es un contrato por el que el mandatario se obliga a ejecutar por cuenta del mandante los actos jurídicos que este le encarga.”

Por lo que se refiere a este contrato el Maestro Rojina Villegas, lo define como:

*“El mandato es el contrato por el cual una persona llamada mandante, confiere a otra, llamada mandatario, facultades para realizar en su lugar y grado uno o varios actos jurídicos.”*⁵⁹

En opinión del Maestro Joel Chirino, el mandato tiene una gran utilidad práctica, que este contrato permite, la ejecución de actos jurídicos, sin que para ello sea necesaria la intervención directa de los titulares de ese Derecho.

⁵⁸ WITKER, Jorge. *Op. Cit.*, pág. 308.

⁵⁹ ROJINA VILLEGAS, Rafael, *“Derecho Civil Mexicano”* Tomo 6º Contratos, Vol. II, Edit. Porrúa, 6ª edición, México 1997, Pág. 43.

Esto como resultado de la necesidad o conveniencia de que una persona, por simple comodidad o por verse imposibilitada de alguna manera, para realizar cualquier tipo de acto jurídico, lo que pudiera realizar por medio de otra. (Refiriéndonos a la gestión de negocios) mediante este contrato.

El artículo 2598 del Código Civil Federal vigente, dispone que: “Puede ser objeto del mandato todos los actos lícitos para los que la Ley no exige la intervención personal del interesado.”

De lo anterior podemos definir que en el contrato intervienen las siguientes figuras:

- a) Mandante: Es la persona con capacidad para contratar, que por cuenta propia va a conferir facultades a otra (mandatario) para la realización de actos jurídicos en su lugar o representación.⁶⁰
- b) Mandatario: Quien va a ser la persona con capacidad para realizar los actos jurídicos que le sean conferidos por cuenta y en nombre propio.

En este contexto, para nuestro estudio, el papel de mandante le va a corresponder al importador o exportador de mercancías, quienes serían las personas que emitan el mandato y al Agente Aduanal lo vamos a identificar con el mandatario, como la persona que va a recibir tal encargo (mandato).

Ahora nos vamos a referir a las especies de mandatos.⁶¹

En relación a terceros; este contrato se clasifica en mandato con representación y mandato sin representación.

⁶⁰ Al respecto el Maestro Rojina Villegas, dice que en el contrato de mandato es mas reducido que la representación general, debido a que esta (la representación), va a conferir a la vez el Derecho e imponer la obligación de realizar actos materiales y actos jurídicos.

⁶¹ ROJINA VILLEGAS, Rafael. Op. Cit., Pág. 142.

En relación al acto jurídico que se encomienda: se va a clasificar en mandato general y mandato especial.

Por lo que se refiere a los Agentes Aduanales, para la realización de sus funciones, el mandato que se les otorga, es un mandato especial; en virtud de que es a este (Agente Aduanal) a quien se le confiere especial y específicamente el despacho de las mercancías, en cualquiera de los regímenes aduaneros a los que pueden destinarse dichas mercancías.

Por razón de la materia que los regula. Se va a clasificar en mandato civil y mandato mercantil.

El Maestro Witker, considera que el vínculo jurídico, que da entre el Agente Aduanal y su cliente, es un mandato Aduanero.⁶²

Al respecto observamos la siguiente tesis aislada en materia administrativa, que a la letra dice:

AGENTES ADUANALES, NO SON AUTORIDADES.

De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 3, 8-B, 25, 26, 26-A y 143 de la Ley Aduanera y el 72 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Agente Aduanal es la persona física autorizada por la Secretaría de Hacienda mediante una patente, para promover ante las autoridades aduaneras y en representación de los dueños, remitentes o consignatarios de mercancías, el despacho aduanero de las mercancías de importación y exportación, según el caso, en la forma que la propia ley y las disposiciones relativas le autorizan, de lo que se corrige que el Agente Aduanal, al actuar en representación de otra persona (importador o exportador), solo tiene carácter de mandatario y no el de autoridad aduanera, por lo que carece de los atributos para los efectos del Amparo.

⁶² MATA JIMENEZ; Irma. "*Análisis Jurídico del Agente Aduanal y el Apoderado Aduanal*" Tesis de Licenciatura. Facultad de Derecho-UNAM. México 1998. Pág. 174.

Amparo 2140/93. Soltex Representantes, S.A de C.V. 07 de julio de 1994. Cinco votos. Ponente. Carlos Sempé Minvielle. Secretaria Irma Rodríguez Franco.

COMO COMISIONISTA MERCANTIL.

El contrato de mandato puede ser además de tipo mercantil, cuando se otorgue para ejecutar actos de comercio, en cuyo caso se denominará comisión mercantil.

Es de mencionar que las actividades que va a desempeñar el Agente aduanal dentro de sus funciones aduaneras, son eminentemente de origen comercial.

Es en la Ley de Agentes Aduanales de 1927 y el Código Aduanero de 1951 que se le da esta naturaleza jurídica, a la relación que se da entre el Agente Aduanal y los importadores o exportadores.

Respecto a la comisión el Maestro Vázquez del Mercado menciona en su libro de contratos mercantiles que:

“En el estudio de los auxiliares de comercio, como sujetos de Derecho Mercantil se hace referencia al comisionista. Este como auxiliar de comercio, es aquel que desempeña un contrato de comisión y la comisión no es otra cosa que el mandato aplicado a actos de comercio, como lo dice el artículo 273 del Código de Comercio.

Las operaciones de comisión mercantil se reputan actos de comercio, conforme al artículo 75-XII del Código de Comercio.

El comisionista es un sujeto auxiliar en el comercio, cuya actividad consiste en realizar operaciones de carácter mercantil, por cuya cuenta y a nombre de otro, aun cuando pueda serlo a su propio nombre. Como no le es posible abarcar todos los campos de negocios, generalmente se dedica a determinadas operaciones en

relación con algún tipo de mercancía. Es importante señalar que el comisionista no actúa como un simple gestor de negocios, sino que está obligado al comitente, quien es la persona que confiere la comisión, esto a través de la celebración de un contrato, que es justamente el de comisión.⁶³

Las partes que van a actuar en este contrato, son dos sujetos: el comisionista; es quien va a poner al servicio de la otra parte, el comitente: su conocimiento y experiencia en una actividad mercantil (generalmente se trata de compra-venta de mercaderías).

Sin embargo remitiéndonos al Código de Comercio vigente en su artículo 45 se enumera una serie de actos que la ley considera de comercio, entre los cuales no se encuentra la función que desempeña el Agente Aduanal, ya que su principal actividad es el despacho de mercancías y no su colocación en el mercado.

COMO CONSIGNATARIO.

Entre los antecedentes legislativos, que regulan la figura del Agente Aduanal tenemos a la Ley de los Agentes Aduanales de 1927 y al Código Aduanero de 1951, que le daban (al Agente Aduanal) la naturaleza de consignatario.

En la Ley vigente se establece que el Agente Aduanal, podrá actuar como consignatario, lo anterior lo menciona el artículo 40 que a la letra dice:

“Únicamente los Agentes Aduanales que actúen como consignatarios o mandatarios de un determinado importador o exportador, así como los Apoderados Aduanales, podrán llevar a cabo los tramites relacionados con el despacho de mercancías de dicho importador y exportador...”

⁶³ VAZQUEZ DEL MERCADO, Oscar. *“Contratos Mercantiles”* 7ª edición, Edit. Porrúa, México 1997. Pág 165.

“En la consignación de mercancías, el Agente Aduanal obra a nombre (del importador, exportador, es decir, de su cliente) y no por cuenta propia. En estas condiciones el consignatario como Agente Aduanal presenta a su cliente servicios remunerables y mientras persista su condición de consignatario, nunca adquirirá la calidad de propietario de las mercancías o efectos entregados para su despacho aduanero.”⁶⁴

Es de mencionarse que la consignación en materia de comercio exterior, generalmente va a contener las características del mandato; por lo que hemos observado que el legislador utiliza estos términos (mandatario o consignatario) casi indistintamente para referirse al Agente Aduanal; en virtud de que en las operaciones de comercio exterior en que intervienen estos, (los Agentes Aduanales) son los importadores o exportadores, quienes señalan la calidad de Consignatario en los documentos como guía aérea, conocimiento de embarque o en las facturas comerciales.

Para el autor Máximo Carbajal, la función de los Agentes Aduanales han rebasado los límites de carácter propiamente aduaneros, ya que dentro del ejercicio de sus actividades ofrecen una serie de servicios conexos al comercio internacional, ya que estos se encargan de contratar los medios de transporte para que las mercancías se trasladen de un país a otro, también cuentan con bodegas en el país o en el extranjero para guardar las mercancías, además tramitan los permisos necesarios para la importación o exportación de las mercancías, así como los seguros que amparan los riesgos de las mismas.⁶⁵

Finalmente, el tratadista Pedro Fernández Lalanne, considera que “Las funciones que realizan los Agentes Aduanales son de carácter profesional basándose en el tipo de conocimiento que deben poseer y aplicar para estar en condiciones de realizar las etapas a que esta sujeto el despacho de las mercancías; despacho

⁶⁴ MATA JIMENEZ, Irma. *Op. Cit.*, Pág. 174.

⁶⁵ CARVAJAL CONTRERAS; Máximo. *Op Cit.*, Pág. 367.

que requiere técnica, eficacia y buena fe, para otorgar beneficios a sus clientes, así como certeza y seguridad para el fisco.⁶⁶

2.2 LA PATENTE ADUANAL

Según el Diccionario Jurídico Mexicano, contiene la definición etimológica de la palabra patente, que proviene del vocablo latino *patens, patentis de patere* que significa lo que es claro o perceptible o “la facultad otorgada por el Estado para desempeñarla ya sean Notarios, Corredores Públicos, Agentes Aduanales.”⁶⁷

De lo anterior, se desprende que para los Agentes Aduanales, esa facultad otorgada por el Estado, es a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; no obstante a diferencia de los notarios, los Agentes Aduanales no gozan de fe pública, sin embargo hay quienes consideran al Agente Aduanal como un notario aduanal.

Para el Licenciado Eduardo Reyes Díaz Leal, el Agente Aduanal, “Es un Notario Aduanal, ya que es una pieza fundamental del Sistema Aduanero Mexicano, en virtud de que cuenta con su profesional intervención y la fe que estos hacen de sus embarques, asimismo considera que no existe gran diferencia entre un Notario y un Agente Aduanal, ya que ambos tienen la obligación de hacer cumplir con la normatividad existente y publicada por el Estado, ambos deben hacer valer el ejercicio del Estado sobre los intereses comunes de la sociedad y mantener la buena relación entre las partes, salvo que, en lo aduanal, el cliente es el importador y exportador, y el “vendedor” es el propio Estado.”⁶⁸

Por lo que respecta a la definición de patente, en la pagina web de aduanas, la define como: “*Documento expedido por la Secretaría de Hacienda y Crédito*

⁶⁶ FERNANDEZ LALANNE, Pedro, citado por el Dr. Máximo Carbajal, Op. Cit., Pág. 367.

⁶⁷ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS. UNAM, “*Diccionario Jurídico Mexicano*” Tomo P-Z Edit. Porrúa. Págs. 2349-2350.

⁶⁸ REYES DIAZ LEAL, Eduardo. *Op.Cit.* Págs 52-54-

*Público para el ejercicio de las actividades relacionadas con la importación y exportación de mercancías.*⁶⁹

De lo anterior, tenemos que la patente aduanal se otorga a través de un documento, firmado por el Administrador General de Aduanas, en el cual se señala el número de patente con la que podrán actuar ante su Aduana de adscripción, dicha patente se compone de cuatro dígitos y es personal e intransferible.

Como ya lo comente anteriormente, existen alrededor de novecientas patentes de Agentes Aduanales, de las cuales 271 forman la Asociación de Agentes Aduanales del Aeropuerto de la Ciudad de México, y dentro de estas 13 tienen patente local y 258 restantes tienen patente nacional, es decir, que no pueden actuar solamente en su Aduana de adscripción, sino en otras Aduanas.

2.3 REQUISITOS PARA OBTENER LA PATENTE

La persona física interesada en actuar como Agente Aduanal, debe estar en posibilidad de cumplir los requisitos que señala el artículo 159 de la Ley Aduanera que a la letra dice:

Agente Aduanal es la persona física autorizada por la Secretaría, mediante una patente, para promover por cuenta ajena el despacho de las mercancías, en los diferentes regímenes aduaneros previstos en esta Ley.

Para obtener la patente de Agente Aduanal se requiere:

- I. Ser mexicano por nacimiento en pleno ejercicio de sus derechos.

⁶⁹ www.aduanas.sat.gob.mx.

II. No haber sido condenado por sentencia ejecutoriada por delito doloso y en el caso de haber sido Agente o Apoderado Aduanal, su patente o autorización no hubiera sido canceladas.

III. Gozar de buena reputación personal.

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

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

VI. Tener Título Profesional o su equivalente en los términos de la Ley de la materia.

VII. Tener experiencia en Materia Aduanera, mayor de tres años.

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

IX. Aprobar el examen de conocimientos que practique la Autoridad Aduanera y un examen psicotécnico.

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

La Secretaría podrá expedir, a petición del interesado, patentes de Agente Aduanal que legitimen a su titular para promover únicamente el despacho de mercancías cuyas fracciones arancelarias se autoricen en forma expresa.

Los interesados en obtener una patente de Agente Aduanal, deberán esperar a que se publique la convocatoria para obtenerla y posteriormente presentar la documentación correspondiente.

En los últimos años, no se han otorgado Patentes Aduanales, únicamente sustituciones de Agente Aduanal.

Una vez publicada la convocatoria para Agente Aduanal, y se cubran todos los requisitos, se otorgará la patente en un plazo no mayor a cuatro meses.

Por otra parte, es importante mencionar que en la legislación Aduanera, contempla la existencia de patentes de Agentes Aduanales única y exclusivamente para ciertas mercancías, sin embargo en la practica no existen tales patentes, toda vez que los mismos Agentes Aduanales se limitarían al ejercicio de su profesión.

No obstante, existen en la actualidad Agentes Aduanales que únicamente se hacen cargo del Despacho de cierto tipo de mercancías, sin embargo eso no significa que tengan patentes exclusivas de fracciones arancelarias, sino que lo hacen por su experiencia en cierto tipo de mercancías para realizar dichas operaciones y evitarse futuros problemas con las autoridades.

2.4 REQUISITOS PARA OPERAR LA PATENTE

Una vez que se obtiene la patente de Agente Aduanal, se deberá cumplir con otros requisitos para operar dicha patente, los cuales en caso de incumplimiento, traerá como consecuencia la inhabilitación, que va desde un mes o hasta que se de cumplimiento con los requisitos, mismos que están establecidos en el artículo 160 de la Ley Aduanera y que a continuación se enlistan.

Artículo 160. El Agente Aduanal deberá cubrir los siguientes requisitos para operar:

- I. Haber efectuado el Despacho por cuenta de un mínimo de cinco personas que realicen actividades Empresariales, en el mes anterior al de que se trate.

El requisito será exigible en los primeros veinticuatro meses en que opere como Agente Aduanal.

- II. Proporcionar a las Autoridades Aduaneras, en la forma y periodicidad que estas determinen, la información estadística de los pedimentos que formule, grabada en un medio magnético.
- III. Residir y mantener su oficina principal en el lugar de su Adscripción para la atención de los asuntos propios de su actividad, salvo en el caso del artículo 161, segundo párrafo de esta Ley.
- IV. Manifestar a las Autoridades Aduaneras el domicilio de su oficina para oír y recibir notificaciones en la circunscripción de la aduana de su adscripción, y las que se realicen en ese lugar surtirán sus efectos en los términos legales; asimismo, dar aviso a las mismas del cambio de domicilio, aun en el caso de suspensión voluntaria de actividades.

Igual obligación tendrá en el supuesto del segundo párrafo del artículo 161 de esta Ley, por cada aduana en la que este autorizado para operar.

- V. Ocuparse personal y habitualmente de las actividades propias de su función y no suspenderlas en caso alguno, excepto cuando lo ordene la Secretaría o cuando haya obtenido la autorización a que se refiere el siguiente párrafo.

Las autoridades aduaneras podrán autorizar la suspensión voluntaria de actividades de un Agente Aduanal, previa solicitud que este presente por escrito y en la que señale las causas que justifiquen la suspensión. Dicha suspensión se podrá autorizar por un plazo de tres meses prorrogables cuando exista causa justificada para ello a juicio de la autoridad aduanera. El Agente Aduanal podrá reanudar sus actividades en cualquier momento, para lo cual deberá presentar el aviso correspondiente por escrito.

El Agente Aduanal deberá firmar en forma autógrafa como mínimo el 35% de los pedimentos originales y la copia del transportista presentado mensualmente para el despacho, durante once meses de cada año de calendario, utilizando además su clave confidencial de identidad.

Esta obligación deberá cumplirla, tanto en la aduana de su adscripción, como en las distintas Aduanas en que tenga autorización para actuar conforme a lo establecido en el segundo párrafo del artículo 161 de esta Ley.

- VI. Dar a conocer a la Aduana en que actué, los nombres de los empleados o dependientes autorizados para auxiliarlo en los trámites de todos los actos del despacho, así como los nombres de los mandatarios que lo representen al promover y tramitar el despacho. El Agente Aduanal será ilimitadamente responsable por los actos de sus empleados o dependientes autorizados y de sus mandatarios.

Para ser mandatario de Agente Aduanal se requiere contar con poder notarial y con experiencia Aduanera mayor a dos años, aprobar el examen que, mediante reglas determine el Servicio de Administración Tributaria y que solamente promueva el despacho en representación de un Agente Aduanal.

Se entenderá que el Agente Aduanal es notificado personalmente cuando la notificación de los actos derivados del Reconocimiento Aduanero y Segundo Reconocimiento se efectuó con cualquiera de sus empleados o dependientes autorizados o de sus mandatarios.

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

- VII. Realizar los actos que le correspondan conforme a esta ley en el despacho de las mercancías, empleando el sistema electrónico y la

firma electrónica avanzada que le asigne el Servicio de Administración Tributaria.

- VIII. Contar con el equipo necesario para promover el despacho electrónico, conforme a las reglas que emita la Secretaría y utilizarlo en las actividades propias de su función.
- IX. Ocuparse, por lo menos, del 15% de las operaciones de importación y exportación con valor que no rebase al que, mediante reglas determine la Secretaría.

Cuando los Agentes Aduanales tengan autorización para despachar en Aduanas distintas a la de su adscripción, la obligación a que se refiere esta fracción será aplicable para cada una de las Aduanas en las que operen.

La propia Secretaría podrá cambiar la obligación a que se refiere el primer párrafo de esta fracción, autorizando, a petición de los Agentes Aduanales de un determinado lugar, que el servicio se proporcione en forma rotatoria o permanente para el total de las operaciones a que se refiere esta fracción por uno o varios agentes.

En los casos a que se refiere esta fracción, el Agente Aduanal tendrá derecho a una contraprestación de \$183.00 por cada operación.

- X. Utilizar los candados oficiales en los vehículos y contenedores que transporten las mercancías cuyo despacho promueva, de conformidad con lo que establezca la Secretaría mediante reglas, así como evitar que los candados fiscales que adquiera de los importadores o fabricantes autorizados, se utilicen en contenedores o vehículos que transporten mercancías cuyo despacho no hubiere promovido.

La inobservancia a lo dispuesto en las fracciones I, V, IX y X de este artículo inhabilita al Agente Aduanal para operar hasta por un mes.

La inobservancia a lo dispuesto en las fracciones II, III, IV, VI, VII y VIII de este artículo inhabilita al Agente Aduanal para operar, hasta en tanto no se cumpla con el requisito correspondiente.

2.5 OBLIGACIONES DEL AGENTE ADUANAL

La obligación del Agente Aduanal es sumamente excesiva, ya que no solamente tiene la obligación de responder por la información proporcionada de sus clientes, debido a que es representante legal en casi todo lo que se derive del despacho aduanero.

El artículo 59, fracción III, párrafo cuarto de la Ley Aduanera, establece un control tanto para importadores como para Agentes Aduanales, por medio del cual la Administración General de Aduanas, tendrá conocimiento sobre las operaciones Aduaneras que se efectúen en nuestro país y conocerá los clientes de cada uno de los Agentes Aduanales, antes de efectuarse el despacho aduanero de las mercancías, sin embargo, aun cuando entró en vigor a partir del 1º de enero de 2006, dicho procedimiento se implementó desde el año 2003.

A continuación transcribo el artículo 162 de la Ley Aduanera, el cual establece las obligaciones del Agente Aduanal.

Artículo 162. Son obligaciones del Agente Aduanal:

- En los trámites o gestiones Aduanales, actuar siempre con su carácter de Agente Aduanal.
- Realizar el descargo total o parcial en el medio magnético, en los casos de las mercancías sujetas a regulaciones y restricciones no arancelarias cuyo cumplimiento se realice mediante dicho medio, en los términos que establezca la Secretaría de Economía y anotar en el pedimento respectivo la firma electrónica que demuestre dicho descargo.
- Rendir el dictamen técnico cuando se lo solicite la autoridad competente.

- Cumplir el encargo que se le hubiera conferido, por lo que no podrá transferirlo ni endosar documentos que estén a su favor o a su nombre, sin la autorización expresa y por escrito de quien lo otorgo.
- Abstenerse de retribuir de cualquier forma, directa o indirectamente, a un Agente Aduanal suspendido en el ejercicio de sus funciones o a alguna persona moral en que este sea socio o accionista o este relacionado de cualquier otra forma, por la transferencia de clientes que le haga el Agente Aduanal suspendido; así como recibir pagos directa o indirectamente de un Agente Aduanal suspendido en sus funciones o de una persona moral en la que este sea socio o accionista o relacionado de cualquier otra forma, por realizar tramites relacionados con la importación o exportación de mercancías propiedad de personas distintas del Agente Aduanal suspendido o de la persona moral aludida.

No será aplicable lo dispuesto en el párrafo anterior en los casos de que ambos sean socios de una empresa dedicada a prestar servicios de comercio exterior, con anterioridad a la fecha en la que se estableció la obligación a que se refiere dicho párrafo.

- Declarar, bajo protesta de decir verdad, el nombre y domicilio fiscal del destinatario o del remitente de las mercancías, la clave del registro federal de contribuyentes de aquellos y el propio, la naturaleza y características de las mercancías y los demás datos relativos a la operación de comercio exterior en que intervenga, en las formas oficiales y documentos en que se requieran o, en su caso, en el sistema mecanizado.
- Formar un archivo con la copia de cada uno de los pedimentos tramitados o grabar dichos pedimentos en los medios magnéticos que autorice la Secretaría y con los siguientes documentos:
 - a) Copia de la factura comercial.
 - b) El conocimiento de embarque o guía aérea revalidados, en su caso.

- c) Los documentos que comprueben el cumplimiento de las obligaciones en materia de regulaciones y restricciones no arancelarias.
- d) La comprobación de origen y de la procedencia de las mercancías cuando corresponda.
- e) La manifestación de valor a que se refiere el artículo 59, fracción III de esta ley.
- f) El documento en que conste la garantía a que se refiere el inciso e), fracción I del artículo 36 de esta ley, cuando se trate de mercancías con precio estimado establecido por la Secretaría.
- g) Copia del documento presentado por el importador a la Administración General de Aduanas que compruebe el encargo que se le hubiere conferido para realizar el despacho aduanero de las mercancías. En los casos a los que se refiere el último párrafo, de la fracción III del artículo 59 de esta Ley, queda obligado a conservar únicamente los registros electrónicos que acrediten el cargo conferido.

Los documentos antes señalados deberán conservarse durante cinco años en la oficina principal de la agencia a disposición de las autoridades aduaneras. Dichos documentos podrán conservarse microfilmados o grabados en cualquier otro medio magnético que autorice la Secretaría.

Al respecto observamos la siguiente tesis jurisprudencial:

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación.

Parte: XV-II Febrero Tesis: II. 2º P.A. 102ª Página: 465.

Rubro. PRESCRIPCION DEL CREDITO FISCAL. TERMINO.

Texto: Los artículos 25 y 58 de la Ley Aduanera señalan que los impuestos al comercio exterior, deben pagarse al presentar el pedimento de importación, ello solo se refiere al cumplimiento de la obligación del contribuyente, por lo tanto, si una vez cumplida esta, la autoridad fiscal señaló la existencia de diferencias en el pago del impuesto, por lo que finco a cargo del particular un crédito en cantidad líquida, es a partir de que el particular tenga conocimiento de la existencia de su crédito a cargo que podrá este encontrarse en la posibilidad de pagarlo dentro del termino de cuarenta y cinco días que fija el artículo 65 del Código Tributario y de no hacerlo así, la Autoridad Fiscal se encuentra en actitud de exigir legalmente su pago y por lo tanto, a partir de entonces que inicia el termino de prescripción como lo señala el artículo 146 del Código Fiscal de la Federación, que este debe computarse a partir de la fecha en que el pago pudo ser legalmente exigido.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y ADMINISTRATIVA DEL SEGUNDO CIRCUITO.

Precedentes: Amparo directo novecientos cincuenta y cinco-noventa y cuatro. Tornillos Spasser, S.A de C.V. 18 de Enero de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: José Ángel Mandujano Gordillo. Secretaria: Mónica Saloma Palacios.⁷⁰

- Presentar la garantía por cuenta de los importadores de la posible diferencia de contribuciones y sus accesorios, en los términos previstos en esta ley, a que pudiera dar lugar por declarar en el pedimento un valor inferior al precio estimado que establezca la secretaria para mercancías que sean objeto de subvaluación.
- Aceptar las visitas que ordenen las Autoridades Aduaneras, para comprobar que cumple sus obligaciones o para investigaciones determinadas.
- Solicitar la autorización de las Autoridades Aduaneras para poder suspender sus actividades, en los casos previstos en esta Ley.

⁷⁰ Suprema Corte de Justicia de la Nación. <http://www.scjn.gob.mx>.

- Manifestar en el pedimento o en la factura, el número de candado oficial utilizado en los vehículos o medios de transporte que contengan las mercancías cuyo despacho promuevan.
- Presentar aviso al Servicio de Administración Tributaria, dentro de los quince días siguientes a aquel en que constituya una sociedad de las previstas en la fracción II del artículo 163 de esta Ley.

2.6 DERECHOS DEL AGENTE ADUANAL

Los derechos del Agente Aduanal se encuentran establecidos en el artículo 163 de la Ley Aduanera vigente, que dispone lo siguiente:

Son derechos del Agente Aduanal:

- Ejercer la patente.
- Constituir sociedades integradas por mexicanos para facilitar la prestación de sus servicios. La sociedad y sus socios, salvo los propios Agentes Aduanales, no adquirirán derecho alguno sobre la patente, ni disfrutaran de los que la ley confiere a estos últimos.
- Solicitar el cambio de adscripción a Aduana distinta, siempre que tenga dos años de ejercicio ininterrumpido y concluya el trámite de los despachos iniciados.
- Designar hasta tres mandatarios cuando realice un máximo de trescientas operaciones al mes; si excede de este número podrá designar hasta cinco mandatarios.
- Cobrar los honorarios que pacte con su cliente por los servicios prestados, incluso en el caso a que se refiere el segundo párrafo de la fracción XIV del artículo 144 de esta ley.
- Suspender voluntariamente sus actividades, previa autorización de las Autoridades Aduaneras.

- Designar, por única vez, a una persona física ante el Servicio de Administración Tributaria, como su Agente Aduanal adscrito, para que en caso de fallecimiento, incapacidad permanente o retiro voluntario, este lo sustituya, obteniendo su patente aduanal para actuar al amparo de la misma en la aduana de adscripción original y en las tres aduanas adicionales que, en su caso, le hubieran sido autorizadas en los términos del artículo 161 de esta Ley.

El Agente Aduanal adscrito en los términos del párrafo anterior, no podrá, a su vez, designar a otra persona física que lo sustituya en caso de su fallecimiento, incapacidad permanente o retiro voluntario. En este caso, el Servicio de Administración Tributaria tendrá la facultad de designarlo, a solicitud expresa.

La designación y revocación de Agente Aduanal adscrito, deberá presentarse por escrito y ser ratificadas personalmente por el Agente Aduanal ante el Sistema de Administración Tributaria.

Para que proceda la designación como Agente Aduanal sustituto, la persona designada deberá de cumplir con los requisitos que exige el artículo 159 de esta Ley.

Respecto al artículo 161 de la Ley Aduanera vigente, establece, los requisitos para actuar en una Aduana adicional a la de adscripción, como un Derecho de la persona que haya obtenido la patente de Agente Aduanal

La patente de Agente Aduanal le da el Derecho a la persona física que haya obtenido la autorización a que hace referencia el artículo 159 de la Ley Aduanera, a actuar ante la Aduana de adscripción para la que se le expidió la patente. El Agente Aduanal podrá solicitar autorización del Servicio de Administración Tributaria para actuar en una aduana adicional a la de adscripción por la que se le otorgó la patente.

Las Autoridades Aduaneras deberán otorgar la autorización en un plazo no mayor de dos meses, siempre que previamente se verifique que el Agente Aduanal se encuentra al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales.

En ningún caso se podrá autorizar a un Agente Aduanal a efectuar despachos en más de tres aduanas distintas a las de su adscripción.

Cuando el agente Aduanal expresamente renuncie a una Aduana que le hubiera sido autorizada, podrá presentar solicitud para que se le autorice actuar en otra Aduana.

En los casos de supresión de alguna aduana, los Agentes Aduanales a ella adscritos o autorizados, podrán solicitar su sustitución al Servicio de Administración Tributaria.

El Agente Aduanal podrá actuar en aduanas distintas a la de su adscripción o a las que le hubieran sido autorizadas, en los siguientes casos:

- Para promover el despacho para el régimen de tránsito interno de mercancías que vayan a ser o hayan sido destinadas a otro régimen aduanero en la aduana de su adscripción o en las demás que tenga autorizadas.
- Cuando la patente se le hubiera expedido en los términos del último párrafo del artículo 159 del mismo ordenamiento.

2.7 AGENTE ADUANAL SUSTITUTO

El Agente Aduanal sustituto, es un derecho que nuevamente se concedió a los Agentes Aduanales, a partir del 1º de enero de 2000, para que en caso de fallecimiento, incapacidad permanente o retiro voluntario, sea su Agente Aduanal sustituto. Este derecho esta contemplado en el artículo 163, fracción VII de la Ley Aduanera.

Al respecto el jurista Pedro Trejo, hace el siguiente comentario:

“La figura del sustituto, representa la transmisión de un Derecho adquirido de un particular a un tercero particular, que cumpliendo los requisitos establecidos puede jurídicamente reclamar ese derecho como parte de la masa patrimonial del primero en caso del primero, esto es, que dentro del derecho de sucesión, existe la posibilidad legal (SIC) de reclamar la transmisión de ese derecho como parte de la herencia; sin embargo, ese derecho es indivisible y se sujeta al cumplimiento adicional de los requisitos de la Ley Aduanera. El mismo principio aplica para la declaratoria de incapacidad del Agente Aduanal a quien originalmente se le otorgó la autorización.”⁷¹

Es de importancia señalar que quien sea designado como sustituto, no puede ser designado por dos o mas Agentes Aduanales al mismo tiempo y en el supuesto de que dicha persona obtuviera su patente, quedará sin efectos dicha designación.⁷²

⁷¹ TREJO VARGAS, Pedro. *Op Cit.* Pág. 450.

⁷² Artículo 163-A de la Ley Aduanera.

2.8 CAUSALES DE SUSPENSIÓN DE LA PATENTE

La suspensión del Agente Aduanal, la entendemos como la acción y efecto de un procedimiento iniciado por la Autoridad Aduanera que tiene como resultado la pena o castigo que lo priva de sus Derechos de Agente Aduanal o lo incapacita temporalmente, en el ejercicio de sus funciones como tal.⁷³

Las causales que dan origen al procedimiento de suspensión, de acuerdo al artículo 164, de la Ley Aduanera, mismas que en la mayoría de los casos terminan en la cancelación de la patente.

A continuación presentaré los supuestos de suspensión, de acuerdo al tiempo de duración:

1. Hasta por noventa días:

- a) Dejar de cumplir con el encargo que se le hubiere conferido, así como transferir o endosar documentos a su consignación sin autorización escrita de su mandante, salvo en caso de corresponsalías entre Agentes Aduanales.
- b) Intervenir en algún despacho aduanero sin autorización de quien legítimamente pueda otorgarlos.

También sancionaría con las mismas penas que el delito de contrabando, de conformidad con el artículo 105, fracción XVI del Código Fiscal de la Federación.

Para que pueda proceder penalmente por el delito de contrabando, el artículo 92, fracción I del Código Fiscal de la Federación, señala que será necesario que previamente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público formule querrela, independientemente del estado en que se encuentre al procedimiento administrativo que en su caso se tenga iniciado.

⁷³ TREJO VARGAS, Pedro *Op Cit.* Pag 450.

- c) Declarar con inexactitud en el pedimento, siempre que resulte lesionado el interés fiscal y no sean aplicables las causales de cancelación establecidas en la fracción II del artículo 165 de la Ley Aduanera. No se suspenderá al Agente Aduanal por el primer error que cometa durante cada año de calendario, siempre que el error no exceda del monto del porcentaje señalado en el inciso a) de la citada fracción II del artículo 165.

No se procederá la suspensión antes citada, cuando la omisión de contribuciones y cuotas compensatorias, en su caso, se deba a la inexacta clasificación arancelaria por diferencia de criterios en la interpretación de las tarifas contenidas en las leyes de los impuestos generales de importación y exportación, siempre que la descripción, naturaleza y demás características necesarias para la clasificación de las mercancías hayan sido correctamente manifestadas a la autoridad.

- d) Tratándose de los regímenes aduaneros temporales, de depósito fiscal y de tránsito de mercancías, declarar con inexactitud alguno de los datos a que se refiere el primer párrafo de la fracción II, del artículo 165 de la Ley Aduanera siempre que con los datos aportados, excluida la liquidación provisional a que se refieren los artículos 127, fracción II y 131, fracción II de la Ley Aduanera, de haberse destinado la mercancía de que se trate al régimen de importación definitiva, la omisión no exceda de \$ 99,342.00.⁷⁴

Una vez conocidas por las autoridades, las causales antes citadas, se darán a conocer al Agente Aduanal, en forma circunstanciada, concediéndosele un plazo de diez días hábiles para que ofrezcan pruebas y exprese lo que a su derecho convenga, resolviendo dentro del plazo que no excederá de tres meses, en caso de que transcurra dicho plazo, se entenderá caduco el procedimiento respectivo,

⁷⁴ Actualizado conforme al Anexo 2 de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2007, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de abril de 2008.

sin perjuicio del ejercicio posterior de las facultades de las autoridades aduaneras.⁷⁵

2. Por tiempo determinado:

- a) Encontrarse sujeto a un procedimiento penal por haber participado en la comisión de delitos fiscales o privado de su libertad cuando esté sujeto a un procedimiento penal por la comisión de otro delito que amerite pena corporal.

La suspensión durará el tiempo que el Agente Aduanal esté sujeto al procedimiento penal por la comisión de delitos fiscales o privado de su libertad.

- b) Estar sujeto a un procedimiento de cancelación.

La suspensión durará hasta que se dicte resolución.

- c) Asumir los cargos a que se refiere el artículo 159, fracción IV, salvo que haya obtenido con anterioridad la autorización de suspensión de actividades.

En este caso, la suspensión será por el tiempo que subsista la causa que la motivó.

- d) Carecer por primera y segunda ocasión de bienes suficientes para cubrir créditos fiscales que hayan quedado firmes, y que para su cobro se haya seguido el Procedimiento Administrativo de Ejecución.

En este caso, la suspensión será por el tiempo que subsista la causa que la motivo.⁷⁶

Para los supuestos a), c) y d), una vez comprobados los hechos establecidos en dichas fracciones, ordenaran la suspensión provisional por el tiempo que subsista

⁷⁵ Artículo 167 de la Ley Aduanera.

⁷⁶ Artículo 164 de la Ley Aduanera.

la causa que los motivó, teniendo Derecho el Agente Aduanal de desvirtuar en cualquier momento la causal de suspensión o acreditar que la misma no subsiste, por lo cual la autoridad deberá de resolver en un plazo no mayor a 15 días posteriores a la presentación de las pruebas señaladas.⁷⁷

En mi opinión, considero que dicho procedimiento deja en completo estado de indefensión al Agente Aduanal, toda vez que el citado precepto establece que no podrá iniciar nuevas operaciones, sino solamente concluir las que tuviera ya iniciadas a la fecha en la que sea notificado el acuerdo respectivo.

Como ejemplo puedo señalar que la autoridad, al momento de iniciar el procedimiento de suspensión, automáticamente el Agente Aduanal, ya no puede realizar ninguna operación aun cuando se estén investigando los motivos que originaron la suspensión.

Hay casos en los que se suspenden a los Agentes Aduanales y al cabo de dos meses o mas, la autoridad determina que era improcedente la suspensión, hecho que afecta totalmente al Agente Aduanal, ya que sus clientes no pueden esperar a que se resuelva su situación jurídica, buscando los servicios de otro Agente Aduanal, lo que provoca la mala imagen, reputación y perdidas económicas.

Asimismo, considero que debería implementarse un procedimiento de suspensión que no afecte la esfera jurídica de los Agentes Aduanales, es decir, que se inicie el procedimiento de suspensión, pero que se les permita seguir trabajando, para que al paso del tiempo en caso de no resultar procedente, no se vea afectada ninguna persona, tanto clientes como empleados del Agente Aduanal.

⁷⁷ Artículo 147 de la Ley Aduanera.

2.9 CAUSALES DE CANCELACIÓN DE LA PATENTE

La cancelación de la patente del Agente Aduanal, debe entenderse como la acción y efecto de un procedimiento iniciado por la Autoridad Aduanera, que tiene como resultado la pena o castigo que lo priva permanentemente en el ejercicio de todos sus derechos de Agente Aduanal.⁷⁸

Las causales de cancelación de la patente, se encuentran establecidas en el artículo 165 de la Ley Aduanera, y son las siguientes:

Será cancelada la patente de Agente Aduanal, independientemente de las sanciones que procedan por las infracciones cometidas, por las siguientes causas:

I.- Contravenir lo dispuesto en el artículo 163, fracción II.

II. Declarar con inexactitud algún dato en el pedimento, o en la factura tratándose de operaciones con pedimento consolidado, siempre que se de alguno de los siguientes supuestos:

a) La omisión en el pago de impuestos al comercio exterior, derechos y cuotas compensatorias, en su caso, exceda de \$141,917.00 y dicha omisión represente mas del 10% del total de los que debieron pagarse.

b) Efectuar los trámites del despacho sin el permiso o sin contar con la asignación del cupo de las autoridades competentes, cuando se requiera, o sin realizar el descargo total o parcial sobre el permiso o cupo antes de activar el mecanismo de selección automatizado.

c) Se trate de mercancía de importación o exportación prohibida.

No procederá la cancelación a que se refiere esta fracción, cuando la omisión de contribuciones y cuotas compensatorias, en su caso, se deba a la inexacta clasificación arancelaria por diferencia de criterios en la interpretación de las

⁷⁸ TREJO VARGAS, Pedro, *Op Cit.* Pág. 451.

tarifas contenidas en las leyes de los impuestos generales de importación o exportación, siempre que la descripción, naturaleza y demás características necesarias para la clasificación de las mercancías hayan sido correctamente manifestadas a la autoridad.

III.- Señalar en el pedimento el nombre, domicilio fiscal o la clave del Registro Federal de Contribuyentes de alguna persona que no hubiere solicitado la operación al Agente Aduanal, o cuando estos datos resulten falsos o inexistentes.

IV.- Retribuir de cualquier forma, directa o indirectamente a un Agente Aduanal suspendido en el ejercicio de sus funciones o a alguna persona moral en que este sea socio o accionista o este relacionado de cualquier otra forma, por la transferencia de clientes que le haga el Agente Aduanal suspendido; así como recibir pagos directa o indirectamente de un Agente Aduanal suspendido en sus funciones o de una persona moral en la que este sea socio o accionista o este relacionado de cualquier otra forma, por realizar tramites relacionados con la importación o exportación de mercancías propiedad de personas distintas del Agente Aduanal suspendido o de la persona moral aludida.

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

VI.- Permitir que un tercero, cualquiera que sea su carácter, actúe al amparo de su patente.

VII.- Tratándose de los regímenes aduaneros temporales, de deposito fiscal y de transito de mercancías, declarar con inexactitud alguno de los datos a que se refiere el primer párrafo de la fracción II de este artículo, siempre que con los datos aportados, excluida la liquidación provisional a que se refieren los artículos 127, fracción II y 131, fracción II de esta Ley, de

haberse destinado la mercancía de que se trate al régimen de importación definitiva, se dé alguno de los siguientes supuestos:

a) La omisión exceda de \$141,917.00 y del 10% de los impuestos al comercio exterior, derechos y, en su caso, cuotas compensatorias causadas.

b) Efectuar los trámites del despacho sin el permiso o sin contar con la asignación del cupo de las autoridades competentes, cuando se requieran, o sin realizar el descargo total o parcial sobre el permiso o cupo antes de activar el mecanismo de selección automatizado.

c) Se trate de mercancías de importación o exportación prohibida.

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

A partir de la fecha en que se notifique a los clientes de asuntos inconclusos la cancelación de la patente, se interrumpirán por treinta días los plazos legales que estuvieren corriendo.

Es importante comentar con respecto a la fracción III del artículo transcrito, que de conformidad con el artículo 105, fracción XII del Código Fiscal de la Federación, el Agente Aduanal puede ser sancionado con la penas, para el contrabando, a menos de que el Apoderado o Agente Aduanal no hubieran podido conocer dicha inexactitud o falsedad al realizar el reconocimiento previo de las mercancías.

Por consiguiente, las penas para el contrabando, están contempladas en el artículo 104 del Código Fiscal de la Federación, mismas que a continuación se transcriben:

El delito de contrabando se sancionará con pena de prisión:

- I. De tres meses a cinco años, si el monto de las contribuciones o de las cuotas compensatorias omitidas, es de hasta \$798,230.00, respectivamente o, en su caso, la suma de ambas es de hasta de \$1,197,340.00.
- II. De tres a nueve años, si el monto de las contribuciones o de las cuotas compensatorias omitidas, excede de \$798,230.00, respectivamente o, en su caso, la suma de ambas excede de \$1,197,340.00
- III. De tres a nueve años, cuando se trate de mercancías cuyo tráfico haya sido prohibido por el Ejecutivo Federal en uso de las facultades señaladas en el segundo párrafo del artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En los demás casos de mercancías de tráfico prohibido, la sanción será de tres a nueve años de prisión.

- IV. De tres a seis años, cuando no sea posible determinar el monto de las contribuciones o cuotas compensatorias omitidas con motivo del contrabando o se trate de mercancías que requiriendo de permiso de autoridad competente no cuenten con el o cuando se trate de los supuestos previstos en los artículos 103, fracciones IX, XIV, XIX y XX y 105, fracciones V, XII, XIII, XV, XVI y XVII del mismo ordenamiento.

Para determinar el valor de las mercancías y el monto de las contribuciones o cuotas compensatorias omitidas, solo se tomarán en cuenta los daños ocasionados antes del contrabando.

Para que se pueda proceder penalmente por el delito de contrabando, es necesario que previamente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, formule querrela, independientemente del estado en que se encuentre el Procedimiento Administrativo que en su caso tenga iniciado, tal como lo establece el artículo 92, fracción I del Código Fiscal de la Federación.

2.10 CAUSALES DE INHABILITACION DEL AGENTE ADUANAL

La inhabilitación del Agente Aduanal para operar, la suspensión en el ejercicio de sus funciones y la cancelación de la patente, son sanciones previstas en la Ley Aduanera relacionadas con el indebido ejercicio de la patente de Agente Aduanal.

Por las consecuencias que estas representan en cuanto a su temporalidad y por el grado de su afectación, las podemos clasificar de las más leves a las más graves en la siguiente forma:

1. Inhabilitación como sanción leve.
2. La suspensión como una sanción grave; y
3. La cancelación como un una sanción irreparable.

En cuanto a la inhabilitación del Agente Aduanal, podemos decir que es la acción y efecto de un procedimiento iniciado por las Aduanas que tiene como resultado la pena o castigo que lo priva de alguno de sus derechos de Agente Aduanal o lo incapacita temporalmente para operar su patente.

Es importante señalar que la aplicación de la inhabilitación para operar el Agente Aduanal puede ser hasta de un mes, o hasta en tanto no se cumpla con el requisito correspondiente exigido.

Cabe mencionar que en la práctica, las reglas del procedimiento para la inhabilitación a cargo de las aduanas se encuentran previstas en el artículo 144-A de la Ley Aduanera, en virtud de que la misma prevé un procedimiento especial para estos supuestos.

Normalmente en los casos en que se presenta la inhabilitación, el afectado no podrá iniciar nuevas operaciones, sino solamente concluir con las que tuviera ya iniciadas a la fecha en que le sea notificado el acuerdo respectivo. Para este tema la Ley Aduanera no prevé un procedimiento específico.

Ante el silencio la Ley, se debe:

- Dar a conocer al Agente Aduanal que se encuentra en uno de los supuestos de inhabilitación.
- Que cuenta con un plazo para ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga.
- Emitir la resolución valorando las pruebas que en su caso se hubiesen ofrecido y estudiando los argumentos esgrimidos.
- Notificar la resolución de manera personal al Agente Aduanal.

2.11 PROCEDIMIENTO PARA SUSPENDER AL AGENTE ADUANAL O PARA CANCELAR SU PATENTE

Este procedimiento se encuentra contemplado en el artículo 167 de la Ley Aduanera vigente.

En el precepto citado plantea que en los casos de la fracciones I, V, y VIII del artículo 164 (referentes a las causales de suspensión de las funciones del Agente Aduanal) del citado ordenamiento, las Autoridades Aduaneras,⁷⁹ una vez comprobados los hechos establecidos en dichas fracciones, ordenarán la suspensión provisional por el tiempo que subsista la causa que la motivó.

Decretada la medida provisional antes mencionada, el Agente Aduanal podrá, en cualquier momento desvirtuar la causal de suspensión o acreditar que la misma ya no subsiste, exhibiendo ante la autoridad que ordenó su suspensión las pruebas documentales que estime pertinentes y manifestando por escrito lo que a su derecho convenga; la autoridad resolverá en definitiva en un plazo no mayor de quince días posteriores a la presentación de las pruebas y de los escritos señalados.

⁷⁹ Compete a la Administración General Aduanas iniciar, tramitar y resolver los procedimientos de cancelación de patentes de Agente Aduanal, de autorizaciones de Apoderado Aduanal y de Dictaminador Aduanero, así como suspenderlos o declara la extinción del Derecho de ejercer la patente de Agente Aduanal, cuando proceda.

Tratándose de la causal de suspensión prevista en la fracción I del artículo 164 de la Ley Aduanera vigente, bastara la simple comparecencia física del Agente Aduanal ante la autoridad que ordenó su suspensión, para que de inmediato sea ordenado el levantamiento de ésta.

Cuando se trate de las causas de suspensión diversas de las señaladas en el párrafo anterior o de las relativas a la cancelación de la patente, una vez conocidas por las Autoridades Aduaneras los hechos u omisiones que las configuren, estas los darán a conocer en forma circunstanciada al Agente Aduanal y le concederán un plazo de diez días hábiles para que ofrezcan pruebas y exprese lo que a su derecho convenga.

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

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

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

Tratándose del procedimiento de cancelación, transcurrido el plazo de cuatro meses sin que se notifique resolución, el interesado podrá considerar que la Autoridad Aduanera puso fin a dicho procedimiento resolviendo en el sentido de cancelar la patente respectiva y podrá imponer los medios de defensa⁸⁰ en cualquier tiempo posterior a dicho plazo, o bien, esperar a que la resolución se dicte.

⁸⁰ Estos medios de defensa se encuentran establecidos en el artículo 203 de la Ley Aduanera vigente: En contra de todas las resoluciones definitivas que disten las autoridades Aduaneras procederá el Recurso de Revocación establecido en el Código Fiscal de la Federación (arts. 116 a 128). La interposición del Recurso de Revocación será optativa para el interesado antes de acudir al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

En el caso del procedimiento de suspensión, transcurridos los tres meses sin resolución expresa, se entenderá caduco el procedimiento respectivo, sin perjuicio del ejercicio posterior de las facultades de las Autoridades Aduaneras sujetándose a lo previsto en el tercer párrafo del mismo artículo.

Tanto en el acto de inicio como en la resolución que ponga fin a ambos procedimientos, se notificarán⁸¹ al interesado por conducto de la Aduana de adscripción, lo que procederá a darle cumplimiento.

2.12 EXTINCIÓN DE LA PATENTE DE AGENTE ADUANAL

La extinción de la patente del Agente Aduanal tiene su marco legal en el artículo 166 de la Ley aduanera vigente por lo que:

El Derecho de ejercer la patente de Agente Aduanal se extinguirá, cuando deje de satisfacer alguno de los requisitos señalados en el artículo 159 de la Ley Aduanera vigente, por mas de noventa días hábiles, sin causa justificada.

También la patente del Agente Aduanal se extinguirá en caso de fallecimiento del propio Agente Aduanal, por lo que el mandatario a que se refiere el artículo 163, fracción IV, de la Ley Aduanera vigente tendrá que dar aviso a la Autoridad Aduanera⁸² dentro de los cinco días siguientes al del fallecimiento y acompañar copia del acta de defunción, para poder efectuar los trámites necesarios para concluir las operaciones amparadas con los pedimentos que hubieran sido validos y pagados antes de la fecha de fallecimiento, en un plazo no mayor a dos meses.

⁸¹ Conforme a lo establecido en el artículo 137 del Código Fiscal de la Federación vigente, la notificación a que se refiere el presente párrafo es de tipo personal.

⁸² REGLA 2.13.7 de la Resolución de Comercio Exterior 2005, Agente Aduanal-Autoridad ante la que se presenta el aviso de su fallecimiento.

Para los efectos del artículo 166 Párrafo segundo de la Ley Aduanera Vigente, el Mandatario presentara el aviso de fallecimiento del Agente Aduanal ante la Administración General de Aduanas, acompañado de la copia certificada de defunción.

CAPITULO TERCERO

“LA FIGURA JURIDICA DEL APODERADO ADUANAL EN EL DERECHO ADUANERO”

3.1 EL APODERADO ADUANAL

El Apoderado Aduanal, es otro de los participantes de la actividad aduanera que la legislación permite intervenga en el despacho aduanero y, no obstante que es añeja su regulación, recientemente ha sido más utilizada por las empresas importadoras y exportadoras como una opción para el despacho de sus mercancías.

3.2 CONCEPTO

El Apoderado Aduanal, es la persona física designada por otra persona física o moral para que en su nombre y representación se encargue del despacho de mercancías, siempre que obtenga la autorización de la Secretaría, mismo que promoverá el despacho en una sola aduana, en representación de una sola persona, quien será ilimitadamente responsable por los actos de aquél.⁸³

Los antecedentes en la legislación mexicana del Apoderado Aduanal, se encuentran expresamente en el artículo 33, tercer párrafo del Código Aduanero de 1952, que a diferencia de la ley vigente, limitaba su actuación a un sólo ejercicio. La antigua Ley Aduanera, recogió esta limitación misma que fue suprimida aun antes de que fuera abrogada por la ley Aduanera vigente.

La figura del Apoderado Aduanal en el Sistema Aduanero de México es prácticamente nueva, ya que aparece regulada por primera vez en la Ley

⁸³ Artículo 168 de la Ley Aduanera.

Aduanera vigente a partir de 1996, con el fin de dar una opción más a los importadores y exportadores en la utilización de profesionales en el despacho aduanero de las mercancías, diferente a los Agentes Aduanales.⁸⁴

Las figuras sustantivas entre el Agente Aduanal y el Apoderado Aduanal son:

- Que el Agente Aduanal tiene una responsabilidad bien específica que pudiera costarle el pago de las multas y la cancelación de su patente, mientras que en caso de los Apoderados, el Poderdante es el único responsable de las posibles multas sin importar la razón de la infracción, claro esta que el apoderado puede perder su Autorización, y ;
- La diferencia estriba que el Agente Aduanal debe contar con título profesional, mientras que en caso de Apoderado este requisito es únicamente indispensable cuando la autorización se reciba por parte de las asociaciones de empresas y casos especiales.⁸⁵

3.3 CLASES DE APODERADO ADUANAL

Existen diferentes clases o modalidades de Apoderado Aduanal que permite la Ley, y son:

- **APODERADO ADUANAL UNIEMPRESA:** Este es un caso general a que se refiere el concepto legal y al cuál están dirigidas la mayoría de las disposiciones legales. Su ámbito de actuación se limita a representar a una sola empresa por los despachos ante una sola Aduana.

Mediante la reforma legal de 1997 el artículo 168, fracción VII de la Ley Aduanera, se permite que las empresas pertenecientes a una misma corporación en el

⁸⁴ TREJO VARGAS, Pedro. "EL Sistema Aduanero de México" Tax Editores Unidos, S.A de C.V. Primera Edición 2005. Pág. 497.

⁸⁵ REYES DIAZ LEAL, Eduardo. Op. Cit. Pág. 98.

extranjero, puedan en cualquier momento, llevar a cabo la transferencia de autorizaciones de sus Apoderados Aduanales entre las empresas del mismo grupo, sin que sea necesario cumplir nuevamente con el trámite de autorización respectiva.

- **APODERADO ADUANAL UNIEMPRESA NACIONAL:** Como modalidad del Apoderado Aduanal Uniempresa, el artículo 170 de la Ley Aduanera, establece que las autoridades aduaneras podrán autorizar que el Apoderado Aduanal pueda actuar en aduanas distintas a las que le corresponda o para que el poderdante pueda nombrar Apoderados Aduanales que actúen ante dos o más aduanas, para lo cual deberán cumplir con los requisitos que establezca el reglamento.

El artículo 192 del Reglamento de la Ley Aduanera, dispuso que, para obtener esa previa autorización, el Apoderado Aduanal deberá presentar ante la autoridad aduanera, promoción por escrito que contenga:

- La firma de Poderdante y del Apoderado Aduanal.
- Señale “el domicilio para oír y recibir notificaciones de las Aduanas (sic) en que el Apoderado Aduanal pretenda operar”

Es decir, que para el Apoderado Aduanal obtenga esa autorización basta que lo solicite por escrito.

- **APODERADO ADUANAL COMUN:** Esta clase de Apoderado Aduanal se aparta del concepto legal ya que será representante no de una empresa sino de varias.

El artículo 171 de la Ley Aduanera dispone que podrán solicitar la autorización de uno o varios Apoderados Aduanales Comunes, las siguientes personas:

1. Las sociedades mercantiles que en el impuesto sobre la renta opten por determinar su resultado fiscal consolidado, disposición que ya provenía del artículo 143-A de la antigua Ley Aduanera.
 2. Los organismos públicos descentralizados y sus organismos subsidiarios de carácter técnico, industrial y comercial, que tengan personalidad jurídica propia, siempre y cuando las empresas solicitantes sean subsidiarias de una empresa corporativa.
 3. Las empresas de servicios que tengan subsidiarias, cuando la primera sea accionista con derecho a voto en todas las empresas y tenga una administración común.
 4. Las empresas maquiladoras y PITEX pertenecientes a una misma corporación en el extranjero y con un mismo representante legal.
- **APODERADO ADUANAL COLECTIVO:** Este tipo de Apoderado Aduanal puede despachar las mercancías en representación de múltiples empresas.

El artículo 172 de la Ley, establece que las personas morales que se indican, podrán encargarse del despacho de mercancías, a través de Apoderado Aduanal, en los casos que se señalan a continuación:

1. Las empresas de mensajería y paquetería por las mercancías por ellas transportadas, siempre que el valor de las mismas no exceda de la cantidad que establezca el reglamento.

El artículo 193 del Reglamento de la Ley Aduanera, dispuso dicho valor en una cantidad equivalente a cinco mil dólares por Consignatario y además limitado a las unidades de mercancía que señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante reglas generales. En caso de exportaciones no existen limitaciones de ningún tipo.

2. Los almacenes generales de depósito por las mercancías que se destinen al régimen de depósito fiscal, así como para retirarlas del mismo.
3. Las asociaciones que cumplan con los requisitos que establezca el reglamento, las Cámaras de Comercio e Industria y las Confederaciones que las agrupen, para las mercancías de exportación de sus integrantes.

El artículo 194 del Reglamento de la Ley Aduanera, estableció esos requisitos consistentes en:

- Que se encuentren legalmente constituidas.
- Que se encuentren inscritas en el Registro Federal de Contribuyentes.
- Que otorguen poder a la persona que será el Apoderado Aduanal.

Este Apoderado Aduanal se incluyó en la Ley debido a las peticiones y gestiones de esas agrupaciones de empresarios con el fin de incrementar los servicios que prestan a sus integrantes, en un ámbito donde los Tribunales Federales han establecido jurisprudencia sobre la no obligatoriedad de pertenecer a citadas Cámaras.

4. Servicio Postal Mexicano.

Después del plazo transitorio previsto con la expedición en 1996 de la nueva Ley Aduanera, el Servicio Postal Mexicano, no llegó a tener la posibilidad de hacer el despacho aduanero. Por esta razón, a partir de 1999 se suprimió este tipo de Apoderado y se modificaron de nueva cuenta los artículos 21 y 82 para disponer que las autoridades realicen la determinación de contribuciones.

3.4 REQUISITOS PARA OBTENER LA AUTORIZACIÓN

Para que la Autoridad Aduanera otorgue la autorización de Apoderado Aduanal se requiere cumplir con diversos requisitos a cargo de distintas personas.

- **Requisitos a cargo del Importador o Exportador:**

El artículo 191 del Reglamento de la Ley Aduanera, establece los requisitos que serán a cargo de la empresa que pretenda despachar por conducto de Apoderado Aduanal:

- ✓ Acreditar haber realizado, durante un año, Operaciones de Comercio Exterior.

A pesar de que este texto es ambiguo, bien se puede interpretar que ese año sea inmediato anterior a aquel en que se pretenda la solicitud y que las operaciones de comercio exterior son importaciones o exportaciones. Por cierto, se exime de este requisito a las empresas con programas de maquilas y PITEX.

- ✓ Estar inscrita en el Padrón de Importadores.

Si la empresa viene realizando importaciones desde 1993, este requisito ya lo viene cumpliendo desde entonces, en que se implemento dicho padrón. Aunque el reglamento no lo señala expresamente, también están exceptuadas las maquilas y las empresas PITEX, pues no se inscriben en dicho padrón.

✓ Otorgar Poder a la Persona que haya Satisfecho los Requisitos Legales.

Este requisito es repetitivo tanto en la Ley como en el Reglamento, teniendo por finalidad asegurar que la empresa sea responsable ilimitadamente por los actos del Apoderado, aunque este siga sujeto a una relación laboral.

• **Requisitos comunes del Importador o Exportador y el Apoderado Aduanal.**

Conforme a la fracción II del artículo 168 de la Ley Aduanera, estos requisitos estarán a cargo del importador o exportador y del Apoderado Aduanal, es decir, se trata de requisitos de cumplimiento común.

1. Tener relación laboral con el Poderdante.

Para su cumplimiento el importador o exportador y el Apoderado Aduanal deberán previamente celebrar un contrato de trabajo que será el que rija la relación entre ellos, con todos los derechos y las obligaciones que de él se desprendan. En esa virtud, el Apoderado Aduanal es un trabajador del importador o exportador.

2. Que el Importador o Exportador le otorgue Poder Notarial.

Quizá la finalidad de ese registro sea fincar mas contundentemente que el importador o exportador será ilimitadamente responsable por los actos del Apoderado Aduanal, aunque parezca redundante, porque la responsabilidad total le proviene de la Ley, establecida en el artículo 168, primer párrafo, que a la letra dice:

“Tendrá el carácter de Apoderado Aduanal la persona física o moral para que en su nombre y representación se encargue del Despacho de las mercancías, siempre que obtenga la Autorización de la Secretaría. El Apoderado Aduanal promoverá el Despacho ante una sola aduana, en representación de una sola persona, quien será ilimitadamente responsable por los actos de aquél.”

En todo caso, le otorgará mayor certeza a la designación, más que darle alguna finalidad jurídica específica al poder.

- **Requisitos a Cargo del Apoderado Aduanal:**

El artículo 168 de la Ley Aduanera, distingue los requisitos para obtener la autorización, según la clase de Apoderado Aduanal:

Requisitos para Apoderados Aduanales uniempresa, nacionales y comunes:

Estos requisitos son:

1. *No haber sido condenado por sentencia ejecutoriada por delito doloso, ni haber sufrido la cancelación de su autorización, en caso de haber sido Apoderado Aduanal.*
2. *Gozar de buena reputación personal.*
3. *No ser servidor público ni militar en servicio activo.*
4. *Exhibir constancia de su inscripción en el Registro Federal de Contribuyentes.*
5. *Aprobar el examen de conocimientos que practiquen las Autoridades Aduaneras y un examen psicotécnico. En el caso de empresas pertenecientes a una misma corporación, podrán en cualquier momento, llevar a cabo la transferencia de autorizaciones de sus Apoderados Aduanales entre las empresas*

del propio grupo, sin que sea necesario cumplir nuevamente con lo dispuesto en esta fracción.

Se observa que estos Apoderados Aduanales no están sujetos a los requisitos que para los Agentes Aduanales establece la Ley consistente en:

1. Ser mexicano en pleno ejercicio de sus Derechos. Por esta razón este Apoderado Aduanal puede ser un extranjero.
2. Tener Título Profesional.
3. Tener experiencia en materia aduanera mayor de tres años. La ausencia de este requisito tiene que evaluarla la empresa poderdante, pues ella será en todo caso responsable de los actos que realice el Apoderado Aduanal.

Requisitos para Apoderado Colectivo:

Adicionalmente a los requisitos exigibles para obtener la autorización de Apoderado Uniempresa, en este caso se requieren;

1. Tener Título Profesional.
2. Tener experiencia en materia aduanera mayor de tres años.

De este modo, para esta clase de Apoderado Aduanal persiste la omisión del requisito de ser mexicano en el pleno ejercicio de sus derechos, con las consecuencias que ello trae aparejadas.

3.5 REQUISITOS PARA OPERAR LA AUTORIZACIÓN

El artículo 169 de la Ley Aduanera, establece los requisitos que debe cubrir el Apoderado Aduanal para operar:

Artículo 169: El Apoderado Aduanal deberá cubrir los siguientes requisitos para operar:

I.- Proporcionar a las Autoridades Aduaneras, en la forma y con la periodicidad que estas determinen, la información estadística de los pedimentos que formule, grabada en un medio magnético.

La inobservancia de esta fracción **inhabilita** al Apoderado Aduanal hasta en tanto no se cumpla con los requisitos correspondientes.

II.- Ocuparse personal y habitualmente de las actividades propias de su función.

El incumplimiento a lo previsto en esta fracción **inhabilita** al Apoderado Aduanal para operar hasta por un mes.

El Apoderado Aduanal deberá firmar en forma autógrafa la totalidad de los pedimentos originales y la copia del transportista.

III.- Realizar los actos que le correspondan conforme a esta ley en el despacho de las mercancías, empleando el sistema electrónico y el número confidencial personal que le asigne la Secretaría.

La inobservancia de esta fracción **inhabilita** al Apoderado Aduanal hasta en tanto no se cumpla con los requisitos correspondientes.

IV.- Utilizar los candados oficiales en los vehículos y contenedores que transporten las mercancías cuyo despacho promueva, de conformidad con

lo que establezca la Secretaría mediante reglas, así como evitar que los candados fiscales que adquiriera de los importadores o fabricantes autorizados, se utilicen en contenedores o vehículos que transporten mercancías cuyo despacho no hubiera promovido.

El incumplimiento a lo previsto en esta fracción **inhabilita** al Apoderado Aduanal hasta por un mes.

V. Dar a conocer a la aduana en que actué, los nombres de los empleados o dependientes autorizados para auxiliarlo en los trámites de todos los actos del despacho.

La inobservancia de esta fracción **inhabilita** al Apoderado Aduanal hasta en tanto no se cumpla con los requisitos correspondientes.

Se entenderá que el Apoderado Aduanal es notificado personalmente cuando la notificación de los actos derivados del reconocimiento aduanero y segundo reconocimiento se efectuó con cualquiera de los empleados o dependientes autorizados a que se refiere la fracción V de este artículo.

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

REQUISITOS DE OPERACIÓN NO EXIGIBLES.

A diferencia de los Agentes Aduanales, los Apoderados Aduanales no están obligados a cumplir con los siguientes requisitos:

- Efectuar el despacho, los primeros dos años, por cinco empresarios en el mes.

La ausencia de este requisito es lógica, pues el Apoderado representa, por regla general, a una sola empresa, pero bien pudiera la Ley haber exigido este requisito a los Apoderados Aduanales colectivos.

- Residir y mantener su oficina principal en el lugar de su adscripción.

En este caso no se aprecia razón alguna por la cual la Ley haya emitido su exigencia, pues al hacerlo propicia que el Apoderado realice a distancia el Despacho Aduanero, se valga de terceras personas o propicie que el Apoderado Aduanal no ponga atención al personal que requiere su presencia en el Despacho Aduanero.

- Manifestar a la Autoridad Aduanera el Domicilio de su oficina y de los cambios que ocurran.

Del mismo modo no se observa ninguna razón para la omisión de este requisito.

- Contar con el equipo necesario para el despacho electrónico.

La Ley omite este requisito basada en que dicho equipo así como los demás instrumentos, vehículos, mobiliarios, ediciones y tarifas que se requieran serán adquiridos por el importador o exportador que designe el Apoderado Aduanal.

- Ocuparse del 15% de operaciones de bajo valor.

La ausencia de este requisito es congruente con el régimen de los citados Apoderados, en virtud de que trabajan para un solo representado.

3.6 OBLIGACIONES DEL APODERADO ADUANAL

El Apoderado Aduanal tendrá como obligaciones las señaladas en las siguientes fracciones establecidas en el artículo 162 de la Ley Aduanera:

II.- “Realizar el descargo total o parcial en el medio magnético, en los casos de las mercancías sujetas a regulaciones y restricciones no arancelarias cuyo cumplimiento se realice mediante dicho medio, en los términos que establezca la Secretaría de Economía, y anotar en el pedimento respectivo la firma electrónica que demuestre dicho descargo.”

IV.- Cumplir el encargo que se le hubiera conferido, por lo que no podrá transferirlo ni endosar documentos que estén a su favor o a su nombre, sin la autorización expresa y por escrito de quien lo otorgó.

VI.- Declarar, bajo protesta de decir verdad, el nombre y domicilio fiscal del destinatario o del remitente de las mercancías, la clave del Registro Federal de Contribuyentes de aquellos y el propio, la naturaleza y características de las mercancías y los demás datos relativos a la operación de comercio exterior en que intervenga, en las formas oficiales y documentos en que se requieran o, en su caso, en el sistema mecanizado.

VII.- Formar un archivo con la copia de cada uno de los pedimentos tramitados o grabar dichos pedimentos en los medios magnéticos que autorice la Secretaría y con los siguientes documentos:

a) Copia de la factura comercial.

b) El conocimiento de embarque o guía aérea revalidados, en su caso.

c) Los documentos que comprueben el cumplimiento de las obligaciones en materia de regulaciones y restricciones no arancelarias.

d) *La comprobación de origen y de la procedencia de las mercancías cuando corresponda.*

e) *La manifestación de valor a que se refiere el artículo 59, fracción III de esta Ley.*

f) *El documento en que conste la garantía a que se refiere el inciso e), fracción I del artículo 36 de esta Ley, cuando se trate de mercancías con precio estimado establecido por la Secretaría.*

g) *Copia del documento presentado por el importador a la Administración General de Aduanas que compruebe el encargo que se le hubiere conferido para realizar el despacho aduanero de las mercancías. En los casos a los que se refiere el último párrafo, de la fracción III del artículo 59 de esta Ley, queda obligado a conservar únicamente los registros electrónicos que acrediten el cargo conferido.*

Los documentos antes señalados deberán conservarse durante cinco años en la oficina principal de la agencia a disposición de las autoridades aduaneras. Dichos documentos podrán conservarse microfilmados o grabados en cualquier otro medio magnético que autorice la Secretaría.

VIII.- Presentar la garantía por cuenta de los importadores de la posible diferencia de contribuciones y sus accesorios, en los términos previstos en esta ley, a que pudiera dar lugar por declarar en el pedimento un valor inferior al precio estimado que establezca la Secretaría para mercancías que sean objeto de subvaluación.

IX.- Aceptar las visitas que ordenen las autoridades aduaneras, para comprobar que cumple sus obligaciones o para investigaciones determinadas.

XI. Manifiestar en el pedimento o en la factura, el número de candado oficial utilizado en los vehículos o medios de transporte que contengan las mercancías cuyo despacho promuevan.

3.7 DERECHOS DEL APODERADO ADUANAL

Los derechos del Apoderado Aduanal son los siguientes:

- Ejercer la autorización
- Solicitar autorización de las Autoridades Aduaneras para que pueda actuar ante aduanas diferentes a la que le corresponda
- Cobrar los honorarios que pacte con su cliente por los servicios prestados, incluso en el caso a que se refiere el segundo párrafo de la fracción XIV del artículo 144 de esta Ley.
- Suspender voluntariamente sus actividades, previa autorización de las Autoridades Aduaneras.

3.8 CAUSALES DE SUSPENSION DE LA AUTORIZACIÓN.

No esta prevista la suspensión de actividades para los Apoderados Aduanales uniempresa y comunes, aplicándose en los términos del antepenúltimo párrafo del artículo 173, solo a los Apoderados Aduanales Colectivos cuando se ubiquen en las causales que la ley señala para los Agentes Aduanales, salvo las siguientes:

- Dejar de Cumplir con sus Funciones: Es correcto que no sea causal de suspensión ya que en todo caso le corresponderá a la representada imponer los correctivos conducentes, como la revocación del poder y por ende la autorización respectiva.

- Carecer de Bienes para Cubrir Créditos Fiscales: Del mismo modo, es correcto que no aplique esta causal, debido a que el importador o exportador representado tiene una absoluta responsabilidad de la actuación del Apoderado Aduanal y, en todo caso, será el patrimonio del importador o exportador quien responderá de dichos créditos fiscales.

Sin embargo, no parecen argumentos sólidos con fundamento en los cuales se haya excluido a los Apoderados Aduanales uniempresa o comunes de ser suspendidos en los mismos supuestos en que son suspendidos los Agentes Aduanales y Apoderados Aduanales Colectivos.

3.9 CAUSALES DE CANCELACIÓN DE LA AUTORIZACIÓN

El artículo 173 de la Ley Aduanera, establece las causas por las que será cancelada la autorización de todas las clases de dichos Apoderados.

“Artículo 173. Será cancelada la autorización de Apoderado Aduanal, independientemente de las sanciones que procedan por las infracciones cometidas, por las siguientes causas:

I. Declarar con inexactitud algún dato en el pedimento, o en la factura tratándose de operaciones con pedimento consolidado, siempre que se de alguno de los siguientes supuestos:

a) La omisión en el pago de impuestos al comercio exterior, derechos y cuotas compensatorias, en su caso, exceda de \$99,342.00 y dicha omisión represente mas del 10% del total de los que debieron pagarse.

b) Efectuar los trámites del despacho aduanero sin el permiso o sin contar con la asignación del cupo de las autoridades competentes, cuando se requieran, o sin realizar el descargo total o parcial sobre el permiso o cupo antes de activar el mecanismo de selección automatizado.

c) Se trate de mercancías de importación o exportación prohibida.

No procederá la cancelación a que se refiere esta fracción, cuando la omisión de contribuciones y cuotas compensatorias, en su caso, se deba a inexacta clasificación arancelaria por diferencia de criterio en la interpretación de las tarifas contenidas en las leyes de los impuestos generales de importación o exportación, siempre que la descripción, naturaleza y demás características necesarias para la clasificación de las mercancías hayan sido correctamente manifestadas a la autoridad.

II.- Señalar en el pedimento el nombre, domicilio fiscal o la clave del Registro Federal de Contribuyentes de alguna persona que no hubiere solicitado la operación.

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

IV.- Permitir que un tercero, cualquiera que sea su carácter, actúe al amparo de su autorización.

V.- Tratándose de los regímenes aduaneros temporales, de depósito fiscal y de tránsito interno de mercancías, declarar con inexactitud alguna de los datos a que se refiere el primer párrafo de la fracción I de este artículo, siempre que con los datos aportados, excluida la liquidación provisional a que se refiere el artículo 127, fracción II de esta Ley, de haberse destinado las mercancías de que se trate al régimen de importación definitiva, se de alguno de los siguientes supuestos:

a) La omisión exceda de \$99,342.00 y del 10% de los impuestos al comercio exterior, derechos y, en su caso, cuotas compensatorias causadas.

b) Efectuar los trámites del despacho sin el permiso o sin contar con la asignación del cupo de las autoridades competentes, cuando se requieran, o sin realizar el descargo total o parcial sobre el permiso o cupo antes de activar el mecanismo de selección automatizado.

c) Se trate de mercancías de importación o exportación prohibida.

VI.- Cuando cometa alguna de las infracciones previstas en el artículo 176 de esta ley.

No será cancelada la autorización de Apoderado Aduanal siempre que la omisión en el pago de impuestos al comercio exterior, derechos y cuotas compensatorias, no represente más de un 10% del total de los que debieron pagarse y dicha omisión no exceda de \$99,342.00

Los Apoderados Aduanales de las personas morales a que se refiere el artículo 172 de esta Ley, serán suspendidos en el ejercicio de sus funciones hasta por noventa días, en los casos en que se ubiquen en alguno de los supuestos a que se refieren las fracciones III, VI y VII del artículo 164 de esta Ley, o por el plazo que resulte cuando se ubiquen en alguno de los supuestos a que se refieren las fracciones I, IV y V del citado artículo.

Cuando se de alguna de las causales de suspensión o cancelación a que se refiere este artículo, las Autoridades Aduaneras substanciarán en lo aplicable el procedimiento previsto en el artículo 167 de esta ley, para suspender o cancelar la autorización del Apoderado Aduanal.

La persona física o moral a quien la Autoridad Aduanera le haya cancelado la autorización de tres de sus Apoderados Aduanales no podrá designar un nuevo Apoderado Aduanal, en un plazo de dos años.”

De la enumeración anterior de las causales que establece el artículo, se desprende que son las mismas aplicables para los Agentes Aduanales con ciertas salvedades.

Causales de Cancelación no Aplicables: Las causales de cancelación de los Apoderados Aduanales, son las siguientes:

- Constituir sociedades en contravención a la Ley Aduanera.- Es congruente que no sea causal para los Apoderados Aduanales, por que ellos no tienen el derecho de constituir las.
- Retribuir a un Apoderado Aduanal Suspendido.- Es igualmente correcto que no aparezca por que un Apoderado suspendido no puede transmitir a su representado a otro Apoderado.
- Carecer de bienes por tercera ocasión para cubrir créditos fiscales.- Ya que el importador o exportador representado tiene una absoluta responsabilidad de la actuación del Apoderado Aduanal.

Causal de Cancelación Propia del Apoderado Aduanal.- Esta establecida en la fracción VI del artículo 173 de la Ley Aduanera: *“Cuando se cometa alguna de las infracciones previstas en el artículo 176 de esta Ley”*, o sea, cuando omita parcial o totalmente los impuestos al comercio exterior o cuotas compensatorias (en cualquier monto), se omita alguna regulación no arancelaria o introduzca mercancías de importación o exportación prohibida.

Revocación de la Autorización.- La Ley no regula la extinción de la autorización de Apoderado Aduanal, circunstancia que privará de consecuencias legales cuando la empresa Poderdante o el Apoderado dejen de satisfacer los requisitos que exige para obtener la autorización.

En su lugar, el artículo 168 de la Ley Aduanera, prevé la revocación de la autorización cuando ocurra alguno de los siguientes casos:

- Termine la relación laboral con el Poderdante.
- El Poderdante revoque el poder notarial.
- El Poderdante solicite la revocación a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Algunas de las causas de la extinción quedan ubicadas como supuestos de terminación de la relación laboral o del poder como es el fallecimiento, incapacidad o retiro voluntario del Apoderado Aduanal, ya que estos eventos son también causas de terminación del contrato de trabajo.

El último párrafo del artículo 168 de la Ley, dispone que la revocación surtirá efectos a partir de la fecha en que el Poderdante solicite la revocación a la autoridad aduanera, y el artículo 195 de la misma Ley, establece que cuando se revoque la autorización para actuar mediante Apoderado Aduanal, la persona que requiera de una nueva autorización deberá cumplir nuevamente los requisitos legales, es decir, la autorización se otorga en función del importador o exportador y no en función del Apoderado.

3.10 CAUSALES DE INHABILITACIÓN DEL APODERADO ADUANAL

Se inhabilitará al Apoderado Aduanal hasta en tanto no se cumpla con los siguientes requisitos:

- ✓ No proporcione a las Autoridades Aduaneras, en la forma y con la periodicidad que estas determinen, la información estadística de los pedimentos que formule, grabada en un medio magnético.
- ✓ No realice los actos que le correspondan conforme a la Ley en el despacho de las mercancías, no emplee el sistema electrónico ni el número confidencial personal que le asignó la Secretaría.
- ✓ No de a conocer a la Aduana en que actué, los nombres de los empleados o dependientes autorizados para auxiliarlo en los tramites de todos los actos del despacho.

Procede la inhabilitación para operar por un mes cuando:

- ✓ No se ocupe personal y habitualmente de las actividades propias de su función.
- ✓ No utilice los candados oficiales en los vehículos contenedores que transporten las mercancías cuyo despacho promueva, de conformidad con lo que establezca la Secretaría mediante reglas, así como, que los candados fiscales que adquiera de los importadores o fabricantes autorizados, se utilicen en contenedores o vehículos que transporten mercancías cuyo despacho no hubiera promovido.

CAPITULO CUARTO

“FACULTADES DE COMPROBACIÓN ADUANERA”

4.1 ATRIBUCIONES DEL PODER EJECUTIVO

Considero importante que antes de iniciar con las facultades de comprobación de las autoridades aduaneras, en primer lugar haré mención de las Atribuciones del Poder Ejecutivo Federal, con el fin de dar a conocer el origen de las facultades de comprobación de las autoridades aduaneras.

En materia aduanera, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, le otorga facultades al Poder Ejecutivo Federal mismas que se encuentran contempladas en el artículo 131 Constitucional, siendo las siguientes:

“Artículo 131.- 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”.

Por lo anterior, es evidente que el Presidente de la República goza de facultades no solamente para gravar mercancías, sino también para la supresión o establecimiento de Aduanas de diferentes tráficos y regiones fronterizas del país, asimismo encontramos en el artículo 143 de la Ley Aduanera, Atribuciones del Poder Ejecutivo Federal y de las Autoridades Fiscales:

Artículo 143. Además de las que le confieren otras Leyes, son atribuciones del Poder Ejecutivo Federal en materia aduanera:

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

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

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

IV.-Establecer o suprimir regiones fronterizas.

4.2 FACULTADES DE LAS AUTORIDADES ADUANERAS

1. SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PÚBLICO.- Para el Maestro Máximo Carbajal Contreras, en su libro “Derecho Aduanero”⁸⁶, resume acertadamente que dentro de la estructura Administrativa del Poder Ejecutivo Federal, es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la que tiene encomendado realizar en nuestro país la función aduanera, mismas que se encuentran establecidas en el artículo 144 de la Ley Aduanera y son las siguientes:

“Artículo 144.- *La Secretaría tendrá, además de las conferidas por el Código Fiscal de la Federación y por otras Leyes, las siguientes facultades:*

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

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

II. Comprobar que la importación y exportación de mercancías, la exactitud de los datos contenidos en los pedimentos, declaraciones o manifestaciones y el pago correcto de los impuestos al comercio exterior,

⁸⁶ CARVAJAL CONTRERAS, Máximo. *Op. Cit.* Pág. 225.

cuotas compensatorias y derechos causados, se realicen conforme a lo establecido en esta ley.

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

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

V.- Cerciorarse que en los despachos los Agentes y Apoderados Aduanales, cumplan lo requisitos establecidos por esta Ley y por las reglas que dicte la Secretaría, respecto de equipo y medios magnéticos.

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

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

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

IX. Inspeccionar y vigilar permanentemente en forma exclusiva, el manejo, transporte o tenencia de las mercancías en los recintos fiscales y fiscalizados.

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

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

XII. Corregir y determinar el valor en aduana de las mercancías declarado en el pedimento, u otro documento que para tales efectos autorice la Secretaría, utilizando el método de valoración correspondiente en los términos de la sección primera del capítulo III del título tercero de esta Ley, cuando el importador no determine correctamente el valor en términos de la sección mencionada, o cuando no hubiera proporcionado, previo requerimiento, los elementos que haya tomado en consideración para determinar dicho valor, o lo hubiera determinado con base en documentación o información falsa o inexacta.

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

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

Para ejercer las facultades a que se refiere el párrafo anterior, la Secretaría podrá solicitar el dictamen que requiera, al Agente Aduanal, al Dictaminador Aduanero o a cualquier otro perito.

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

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

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

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

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

XX.- *Establecer marbetes o sellos especiales para las mercancías o sus envases, destinados a la franja o región fronteriza, que determine la propia Secretaría, siempre que hayan sido gravados con un impuesto general de*

importación inferior al del resto del país, así como establecer sellos con el objeto de determinar el origen de las mercancías.

XXI.- Otorgar, suspender y cancelar las patentes de los Agentes Aduanales, así como otorgar suspender, cancelar y revocar las autorizaciones de los Apoderados Aduanales.

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

XXIII.- Expedir, previa opinión de la Secretaría de Economía, reglas para la aplicación de las disposiciones en materia aduanera de los Tratados o Acuerdos Internacionales de los que México sea parte.

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

XXV.- Las que le sean conferidas en Tratados o Acuerdos Internacionales de los que México sea parte.

XXVI. Dar a conocer la información contenida en los pedimentos, a las Cámaras y Asociaciones Industriales agrupadas por la Confederación, en términos de la Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones, que participen con el Servicio de Administración Tributaria en el Programa de Control Aduanero y Fiscalización por Sector Industrial. Asimismo, podrá dar a conocer a los contribuyentes la información de los pedimentos de las operaciones que hayan efectuado.

XXVII. Establecer, para efectos de la información que deben manifestar los importadores o exportadores en el pedimento que corresponda, unidades de medida diferentes a las señaladas en las Leyes de los Impuestos Generales de Importación y Exportación.

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

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

XXX. Ordenar y practicar el Embargo Precautorio en los términos del Código Fiscal de la Federación, de las cantidades en efectivo, en cheques nacionales o extranjeros, ordenes 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 Estados Unidos de América, cuando se omita declararlas a las Autoridades Aduaneras, al entrar o salir del territorio nacional, conforme a lo dispuesto en el artículo 9o. de esta Ley.

XXXI. Promover la enajenación para la exportación de las mercancías que hayan pasado a propiedad del Fisco Federal, mediante licitaciones internacionales. En los casos a que se refiere la fracción II del artículo 145 de esta Ley.

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

2. SERVICIO DE ADMINISTRACION TRIBUTARIA.- Con fundamento en el artículo 31, fracción XII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público organizar y dirigir los Servicios Aduanales de Inspección, así como la Unidad de Apoyo para la

Inspección Fiscal y Aduanera, sin embargo en la actualidad dichas facultades se realizan a través del órgano desconcentrado denominado: “Servicio de Administración Tributaria”, el cual tiene las siguientes atribuciones, mismas que se encuentran contenidas en el artículo 7º de la Ley de dicho organismo y son las siguientes:

“Artículo 7.- El Servicio de Administración Tributaria tendrá las atribuciones siguientes:

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

II. Dirigir los Servicios Aduanales y de Inspección, así como la Unidad de Apoyo para la Inspección Fiscal y Aduanera;

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

IV. Determinar, liquidar y recaudar las contribuciones, aprovechamientos Federales y sus accesorios cuando, conforme a los Tratados Internacionales de los que México sea parte, estas atribuciones deban ser ejercidas por las Autoridades Fiscales y Aduaneras del orden Federal;

V. Ejercer aquellas que, en materia de coordinación fiscal, correspondan a la Administración Tributaria;

VI. Solicitar y proporcionar a otras instancias e instituciones públicas, nacionales o del extranjero, el acceso a la información necesaria para evitar la evasión o elusión fiscales, de conformidad con las Leyes y Tratados Internacionales en materia Fiscal y Aduanera;

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

VIII. Participar en la negociación de los Tratados Internacionales que lleve a cabo el Ejecutivo Federal en las materias Fiscal y Aduanera, así como celebrar Acuerdos Interinstitucionales en el ámbito de su competencia;

IX. Proporcionar, bajo el principio de reciprocidad, la asistencia que le soliciten instancias supervisoras y reguladoras de otros países con las cuales se tengan firmados Acuerdos o formen parte de Convenciones Internacionales de las que México sea parte, para lo cual, en ejercicio de sus facultades de vigilancia, podrá recabar respecto de los contribuyentes y terceros con ellos relacionados, la información y documentación que sea objeto de la solicitud.

X. Fungir como órgano de consulta del Gobierno Federal en las materias Fiscal y Aduanera;

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

XII. Allegarse la información necesaria para determinar el origen de los ingresos de los contribuyentes y, en su caso, el cumplimiento correcto de sus obligaciones fiscales.

XIII. Proponer, para aprobación superior, la política de Administración Tributaria y Aduanera, y ejecutar las acciones para su aplicación. Se entenderá como política de Administración Tributaria y Aduanera el conjunto de acciones dirigidas a recaudar eficientemente las contribuciones federales y los aprovechamientos que la Legislación Fiscal establece, así como combatir la evasión y elusión fiscales, ampliar la base de contribuyentes y facilitar el cumplimiento voluntario de las obligaciones de los contribuyentes.

XIV. Diseñar, administrar y operar la base de datos para el sistema de Información Fiscal y Aduanera, proporcionando a la Secretaría de Hacienda

y Crédito Público los datos estadísticos suficientes que permitan elaborar de manera completa los informes que en materia de Recaudación Federal y Fiscalización debe rendir el Ejecutivo Federal al Congreso de la Unión.

XV. Contribuir con datos oportunos, ciertos y verificables al diseño de la política tributaria.

XVI. Emitir las Disposiciones de Carácter General necesarias para el ejercicio eficaz de sus facultades, así como para la aplicación de las Leyes, Tratados y Disposiciones que con base en ellas se expidan.

XVII. Emitir los marbetes y los precintos que los contribuyentes deban utilizar cuando las leyes fiscales los obliguen y;

XVIII. Las demás que sean necesarias para llevar a cabo las previstas en esta Ley, su Reglamento Interior y demás disposiciones jurídicas aplicables.

4.3 MECANISMO DE SELECCIÓN AUTOMATIZADO

Comúnmente, al Mecanismo de Selección Automatizado, se le conoce coloquialmente como “*Semáforos Fiscales*”, los cuales en la actualidad únicamente podemos identificarlos como tales en las aduanas de pasajeros, tal es el caso del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, sin embargo en la aduanas de carga no se trata de semáforos, sino de un Sistema Electrónico Automatizado implementado por la Autoridad Aduanera.

Al respecto el Magistrado del Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa, Ricardo Sergio de la Rosa Vélez, nos dice lo siguiente: “...ahora son mecanismos de carácter automático o computarizado que van a determinar en que casos y bajo que supuestos, de acuerdo con los programas que se hayan elaborado conforme

a las aduanas, horario, a las mercancías y a distintos supuestos se practicará el reconocimiento...”⁸⁷

A través de diversas modificaciones que se han desarrollado en la Ley Aduanera, cabe mencionar primordialmente para nuestro tema de estudio, la adhesión de la fracción VIII del artículo 2 y último párrafo del artículo 43 de la Ley Aduanera.

A partir del año 2000, se adicionó la fracción VIII al artículo 2, dejó de ser Mecanismo de Selección Aleatorio, para llamarse hasta la fecha Mecanismo de Selección Automatizado.

“Artículo 2. Para efectos de esta Ley se considera...

VIII. Mecanismos de Selección automatizado, el mecanismo que determinará si las mercancías se someterán a reconocimiento aduanero o segundo reconocimiento...”

Mediante dicho Mecanismo se determina si se practica el Reconocimiento Aduanero de Mercancías (semáforo rojo) o no (semáforo verde o “Desaduanamiento Libre”), no obstante en el artículo 43 de la Ley Aduanera, únicamente menciona el término de Reconocimiento Aduanero y en ninguna parte del mismo, señala el Desaduanamiento Libre como tal, sin embargo en la práctica, los resultados que derivan del mismo Mecanismo, es el Reconocimiento Aduanero y el Desaduanamiento Libre.

En relación a este último, el Doctor Máximo Carvajal Contreras, en su obra “Derecho Aduanero”, señala lo siguiente:

“De un total del 100% de documentos entre el 88 y 90% son declarados con Desaduanamiento Libre-(semáforo verde); lo que significa que la mercancía en su

⁸⁷ DE LA ROSA VELEZ, Ricardo Sergio. *“Procedimientos en Materia Fiscal y Administrativa”*, Especialización en Materia Procesal Fiscal. Tomo IV. TSJFA, Pág. 477-478

mismo medio de transporte después del Segundo Reconocimiento, puede continuar hasta su destino final.”⁸⁸

Ahora bien, cuando la mercancía no pasa a revisión se le conoce con el nombre de Desaduanamiento Libre, sin embargo dicho resultado no se encuentra contemplada en la Ley Aduanera, toda vez, que en sus artículos 44 y 46 nos establece única y exclusivamente el Reconocimiento Aduanero de Mercancías, sin embargo en la práctica se puede definir al Desaduanamiento como el paso libre por la aduana.

Cabe aclarar que en la Legislación Aduanera no esta tipificado el “Desaduanamiento Libre” como tal, sin embargo en el capítulo 5, punto 13 del Manual de Operación Aduanera, se señalan dos alternativas cuando se activa el Mecanismo de Selección Automatizado: Reconocimiento Aduanero y Desaduanamiento Libre, el cual considero sería importante su regulación dentro de la Ley Aduanera, toda vez que el Manual es emitido por la propia Autoridad Aduanera, y dicho concepto se utiliza cuando la mercancía no se somete a revisión por parte de las Autoridades Aduaneras.

En términos del artículo 43 de la Ley Aduanera, una vez elaborado y pagado el pedimento, se entrega al personal del módulo con sus anexos respectivos (documentos que están señalados en la artículo 36 de la Ley Aduanera), quien a su vez imprime un sello en la parte derecha del pedimento con el resultado del Mecanismo de Selección Automatizado, con lo cual se acredita que la mercancía se sometió a los procedimientos establecidos.

“Artículo 43. Elaborado el pedimento y efectuado el pago de las contribuciones y cuotas compensatorias determinadas por el interesado, se presentarán las mercancías con el pedimento ante la Autoridad Aduanera y se activará el Mecanismo de Selección Automatizado que determinará si

⁸⁸ CARVAJAL CONTRERAS, Máximo. *Op Cit.* Pág. 200.

debe practicarse el Reconocimiento Aduanero de las mismas. En caso afirmativo, la Autoridad Aduanera efectuará el Reconocimiento ante quien presente las mercancías en el recinto fiscal. Concluido el Reconocimiento, se deberá activar nuevamente el Mecanismo de Selección Automatizado, que determinará si las mercancías se sujetarán a un Segundo Reconocimiento.

En las aduanas que señale la Secretaría mediante reglas, tomando en cuenta su volumen de operaciones y cuando su infraestructura lo permita, independientemente del resultado que hubiera determinado el Mecanismo de Selección Automatizado en la primera ocasión, el interesado deberá activarlo por segunda ocasión a efecto de determinar si las mercancías estarán sujetas a Reconocimiento Aduanero por parte de los Dictaminadores Aduaneros autorizados por la Secretaría. En caso negativo, se entregarán las mercancías de inmediato.

En los casos en que con motivo del Reconocimiento Aduanero de las Mercancías se detecten irregularidades, los Agentes o Apoderados Aduanales podrán solicitar sea practicado el Segundo Reconocimiento de las Mercancías, excepto cuando con motivo de la activación por segunda ocasión del Mecanismo de Selección Automatizado el Reconocimiento Aduanero de las Mercancías hubiera sido practicado por parte de los Dictaminadores Aduaneros autorizados por la Secretaría.

Si no se detectan irregularidades en el Reconocimiento Aduanero o Segundo Reconocimiento que den lugar al Embargo Precautorio de las Mercancías, se entregarán estas de inmediato.

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

El Segundo Reconocimiento así como el Reconocimiento Aduanero que derive de la activación por segunda ocasión del Mecanismo de Selección Automatizado, se practicarán por los Dictaminadores Aduaneros autorizados por la Secretaría, quienes emitirán un dictamen aduanero que tendrá el alcance que establece el artículo 52 del Código Fiscal de la Federación.

Tratándose de la exportación de mercancías por Aduanas de tráfico marítimo, no será necesario presentar las mercancías ante el Mecanismo de Selección Automatizado, siempre que las mercancías se encuentren dentro del Recinto Fiscal o Fiscalizado, por lo que en caso de que el Mecanismo de Selección Automatizado determine que deba practicarse el Reconocimiento Aduanero, este deberá efectuarse en el recinto correspondiente.

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

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

En los casos de mercancías destinadas a la exportación, de las importaciones y exportaciones efectuadas por pasajeros y del despacho de mercancías que se efectuó por empresas autorizadas de conformidad con los Acuerdos Internacionales de los que México sea parte y que para estos

efectos de a conocer la Secretaría mediante reglas, así como en las aduanas que señale la Secretaría, independientemente del tipo de régimen o de mercancía, el Mecanismo de Selección Automatizado se activará una sola vez.”

4.4 PRIMER RECONOCIMIENTO

El Área de Primer Reconocimiento se encuentra conformada por la Autoridad Aduanera adscrita a la Administración General de Aduanas, en la que por conducto de los Verificadores Aduanales (personal que se encarga de revisar las mercancías), ejercen las facultades contenidas en el artículo 44 de la Ley Aduanera.

Anteriormente existían en esta área los “Vistas Aduanales”, sin embargo paulatinamente fueron desapareciendo para quedar únicamente los Verificadores Aduanales.

Es importante señalar que aun cuando la Autoridad a través del Reconocimiento Aduanero, efectúa una revisión física y documental de la operación realizada, ello no limita sus facultades de comprobación, en virtud de que consideró ilegal en virtud de que se supone que el fin del Reconocimiento Aduanero es examinar las mercancías de importación, así como la revisión de documentación, entonces, por lo que desde ese momento se debe realizar en forma adecuada por los Reconocedores o bien los Dictaminadores.

Se han dado casos en los que al momento de pasar al Mecanismo de Selección Automatizado, les corresponde Reconocimiento Aduanero y no se detecta ninguna irregularidad y dos años después se recibe un acta circunstanciada de hechos emitida por la Administración Central de Contabilidad y Glosa, por no haber

anexado la factura, el certificado o incluso la guía aérea, siendo que son requisitos indispensables para realizar una importación.⁸⁹

A finales de los años ochentas, en las Aduanas de nuestro país se realizaban los despachos de mercancías en forma manual con métodos poco eficaces y prácticos, de tal modo que el Reconocimiento Aduanero que se practicaba a las mercancías generaba gran lentitud y dificultad por el volumen de las operaciones.

De esta manera, la información contenida en los pedimentos despachados era capturada de manera masiva a niveles regionales y central, sometiéndola a los procesos básicos de validación, de donde se generaban las estadísticas de comercio exterior, perdiendo por dicha circunstancia oportunidad y confiabilidad en la información.

Con las nuevas innovaciones tecnológicas, motivaron en 1988 a las Autoridades Aduaneras a llevar a cabo un proyecto de Automatización de la Operación Aduanera, dando lugar al establecimiento de un sistema informativo integral que moderniza la Operación aduanera, así como la obtención de información estadística del comercio exterior. Es por ello que en año de 1988 se implantaron dos sistemas en los cuales se tuvo la confiabilidad en la información recabada de los pedimentos y de esa manera, una practica adecuada del Reconocimiento Aduanero.

Los dos sistemas que se implementaron fueron el de Captura Desconcentrada del Pedimento Aduanal (CADEPA) y el Sistema de Selección Aleatoria Independiente, que constituyeron los pilares y antecedentes del Sistema Automatizado Aduanero Integral (SAAI).

Cabe señalar que el Sistema de Captura Desconcentrada del Pedimento Aduanal (CADEPA), consistía en la entrega de discos magnéticos, de la información

⁸⁹ Artículo 36 de la Ley Aduanera.

contenida en los pedimentos por parte de cada uno de los Agentes y Apoderados Aduanales de las operaciones que habían pagado en la semana anterior, para ser sometidos a un proceso de validación. El objeto de este sistema es responsabilizar a los Agentes o Apoderados Aduanales en declarar la veracidad y confiabilidad de la información de sus operaciones.

Por su parte, el “Sistema de Selección Aleatoria Independiente” determinaba los pedimentos a los que se les efectuaría el Reconocimiento Aduanero, eligiendo también a los encargados que los realizarían; tomando en consideración el tipo de operación y régimen al que destinan las mercancías.

Con este sistema, el servicio brindado por la aduana fue más ágil y eficaz en el despacho aduanero, debido a que en lugar de revisar cada uno de los embarques, se otorgó confianza en la auto declaración del importador y el equipo de computo, sin limitar las Facultades de Comprobación posterior por parte de las aduanas y reduciendo en gran medida la discrecionalidad en la revisión de los embarques.

4.5 SEGUNDO RECONOCIMIENTO

El Segundo Reconocimiento, esta a cargo de una empresa particular, la cual por medio de una licitación, apoya al Servicio de Administración Tributaria, para llevar a cabo por segunda ocasión el Reconocimiento Aduanero de Mercancías a través de los “Dictaminadores Aduaneros”.

La práctica del Segundo Reconocimiento, no es facultad de la Autoridad Aduanera, sin embargo el artículo 144 fracción VI de la Ley Aduanera le otorga facultad a la Secretaría de Hacienda, conocer de los hechos derivados del mismo, así como verificar y supervisar dicho reconocimiento, el cual es practicado por los Dictaminadores autorizados por la Secretaría de Hacienda, que deben cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 174 de la Ley Aduanera.

En efecto, el Segundo reconocimiento se practica por un Dictaminador, el cual deberá de examinar las mercancías así como la documentación que ampara legalmente su estancia en el país.

Es importante señalar que el Segundo Reconocimiento en virtud de no ser una Autoridad Aduanera, no emite directamente las multas sino que lo realiza a través del Departamento Jurídico de la Aduana, con el fin de que tengan legalidad, es decir, en el supuesto de que el Dictaminador detecte alguna infracción, se hace del conocimiento de la Autoridad Aduanera, a través de un dictamen, con el fin de emitir el acta o resolución respectiva.

Es importante aclarar que de conformidad con el artículo 43, párrafo IX de la Ley Aduanera, tanto el Primer Reconocimiento, como el Segundo, no limitan las facultades de comprobación de las Autoridades Aduaneras, respecto de las mercancías importadas o exportadas, no siendo aplicable en estos casos el artículo 36 del Código Fiscal de la Federación.

DIFERENCIA ENTRE EL PRIMERO Y SEGUNDO RECONOCIMIENTO ADUANERO.

Como ya hemos mencionado el Reconocimiento Aduanero, es un acto mediante el cual la Autoridad tiene facultades para verificar si en las importaciones o exportaciones los Agentes o Apoderados Aduanales han declarado correctamente sus pedimentos, y de esta forma se podrá verificar si han cumplido con las disposiciones en materia de Comercio Exterior, en cuanto a los impuestos.

En este orden de ideas, la diferencia del Primero y Segundo Reconocimiento Aduanero radica, en que el Primer Reconocimiento Aduanero, es practicado por los llamados Verificadores Aduanales "Autoridad Aduanal", y el segundo, por los "Dictaminadores Aduaneros" "Empresa particular pagada por la Secretaría de

Hacienda y Crédito Público que supuestamente agilizan el despacho aduanero en el Segundo Reconocimiento.

En ambos casos se determina si los Agentes o Apoderados Aduanales declararon correctamente los pedimentos, muchas veces por practicárseles un Segundo Reconocimiento Aduanero por los Dictaminadores Aduaneros, los Agentes o Apoderados Aduanales lo dejan a la suerte del Mecanismo de Selección Automatizado, por lo tanto mientras el primero es obligatorio, y el segundo es aleatorio (a la suerte), es necesario que se les practique a todos un sólo Reconocimiento Aduanero por la Autoridad Aduanera y no por el particular, que no tiene facultades de Autoridad, ya que sólo sus revisiones pueden tener base legal si son aprobadas por la Administración General Jurídica, entonces la misma Autoridad Aduanera valida los dictámenes que una empresa particular no puede hacer, a falta de bases o plataformas legales , ya que los Agentes o Apoderados Aduanales lo dejen a la suerte si se les practicará o no el Segundo Reconocimiento Aduanero de las Mercancías en el momento en el que activa el Mecanismo de Selección Automatizado.

Por otra parte de existir un solo Reconocimiento Aduanero (primero) y que sea practicado por parte de la Autoridad y no por una empresa particular a la cual se le otorgó una concesión por medio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través del Servicio de Administración Tributaria, nos encontraríamos en la posibilidad de que:

- El Despacho Aduanero sería más ágil.
- Son trámites menos laboriosos.
- Beneficia directamente a importadores y exportadores de nuestro país.
- Se obtiene el control directo de la Aduana Mexicana.

Es por consiguiente que la diferencia entre el Primero y Segundo Reconocimiento Aduanero, radica en que el Primer Reconocimiento lo practica la Autoridad Aduanera, con base legal y directamente, sin intermediarios, es decir, relación directa con el importador o exportador nacional o extranjero, mientras que en el Segundo Reconocimiento Aduanero solo se vuelve a revisar lo que en el Primer Reconocimiento ya se había verificado, y la relación es de empresa a particular con el importador o exportador nacional o extranjero sin fuerza legal más la que le brindará la Administración General Jurídica del Sistema de Administración Tributaria.

4.6 VISITAS DOMICILIARIAS DE COMERCIO EXTERIOR

La presente Facultad de Comprobación, la ejercen las Administraciones Generales de Auditoría Fiscal Federal y Grandes Contribuyentes, tal como lo establecen los artículos 17, fracción III y 20 fracción V, respectivamente, del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria.

La Autoridad Aduanera, en el ejercicio de sus Facultades de Comprobación, podrá llevar a cabo Visitas Domiciliarias de Comercio Exterior, con el fin de detectar mercancía ilegal en el país o bien mercancía que no cumpla con alguna regulación o restricción no arancelaria, sujetándose a las formalidades y procedimiento que establecen los artículos 42, fracción III, 43, 44, 45, 46, y 47 del Código Fiscal de la Federación.

Todas las órdenes de visita deben contener el nombre impreso del visitado; así mismo se puede ampliar el plazo de 6 meses que tiene la Autoridad para concluir la visita domiciliaria.

Al respecto, el artículo 155 de la Ley Aduanera, establece que en caso de que no se acredite la legal estancia de la mercancía en el país, se procederá a efectuar el Embargo Precautorio de Mercancías, en los supuestos previstos en el artículo 151

de la Ley Aduanera, levantando para ello un acta de inicio del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera (PAMA), el cual hará las veces de acta final, en la parte de la visita que se relaciona con los impuestos al comercio exterior y las cuotas compensatorias de las mercancías embargadas, es decir, en el supuesto de que se realizará una visita domiciliaria, la Autoridad solicitará la documentación necesaria para acreditar la legal estancia de la mercancía que se encuentre en el lugar y en el caso de que no se cuente con ella se iniciará un Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera (PAMA).

Una vez que se ha detectado alguna irregularidad (solamente a las que se refiere el artículo 151 de la Ley Aduanera), y después de haberse levantado el acta del PAMA, el visitado contará con un plazo de diez días para acreditar la legal estancia en el país de las mercancías embargadas, lo cual será resuelto por la Autoridad, quien cuenta con el término de cuatro meses para dictar la resolución respectiva.

Por otra parte, en el supuesto de que se llegará a encontrar durante la visita domiciliaria, mercancías extranjeras sin la documentación aduanera que acredite que las mercancías se sometieron a los tramites previstos en la Ley Aduanera, se presumirá el delito de contrabando, a que se refiere el artículo 103, fracción I del Código Fiscal de la Federación, el cual para que proceda penalmente dicho delito, bastará la denuncia de los hechos ante el Ministerio Público Federal, de conformidad con el artículo 192, párrafo II del citado Código.

El artículo 182 del Reglamento de la Ley Aduanera, establece la posibilidad de que el visitado quede como depositario de dichas mercancías, siempre que se encuentre al corriente de sus obligaciones fiscales y no exista peligro inminente de que realice cualquier evasión del cumplimiento de sus obligaciones fiscales.

4.7 VERIFICACION DE MERCANCIAS DE TRANSPORTE

Es facultad de la Administración General de Aduanas, ordenar y practicar la verificación de mercancías de comercio exterior en transporte, tal como lo establece el artículo 11, fracción X del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, mismo que a la letra dice:

“X.- Ordenar y practicar la verificación de mercancías de comercio exterior en transporte, la verificación en tránsito de vehículos de procedencia extranjera y de aeronaves y embarcaciones, la vigilancia y custodia de los recintos fiscales y de los demás bienes y valores depositados en ellos; llevar a cabo actos de vigilancia para cerciorarse del cumplimiento de las Disposiciones Legales que regulan y gravan la entrada al territorio nacional y la salida del mismo de mercancías y medios de transporte, el despacho aduanero y los hechos y actos que deriven de este o de dicha entrada o salida.”

No existe procedimiento establecido para la verificación de mercancías en transporte, sin embargo en la práctica la Autoridad se sujeta a las formalidades y procedimiento que establecen los artículos 42, fracción III, 43, 44, 45, 46, y 47 del Código Fiscal de la Federación, referentes a las visitas domiciliarias.

No obstante, el artículo 29-B del Código Fiscal de la Federación, establece al respecto lo siguiente:

“Artículo 29-B. En el transporte de mercancías por el territorio nacional, sus propietarios o poseedores, deberán acompañarlas, según sea el caso, con el pedimento de importación; la nota de remisión; de envío; de embarque o despacho, además de la carta de porte. Dicha documentación deberá contener los requisitos a que se refiere el Artículo 29-A.

Los propietarios de las mercancías deberán proporcionar, a quienes las transporten, la documentación con que deberán acompañarlas conforme a lo dispuesto en el párrafo anterior.

No se tendrá tal obligación en los casos de mercancías o bienes para uso personal o menaje de casa, así como tratándose de productos perecederos, dinero o títulos valor y mercancías transportadas en vehículos pertenecientes a la Federación, los Estados o los Municipios, siempre que dichos vehículos ostenten el logotipo que los identifique como tales.

No será necesario que las mercancías en transporte se acompañen con la documentación a que se refiere este artículo, cuando dichas mercancías se transporten para su entrega al adquirente y se acompañen con la documentación fiscal comprobatoria de la enajenación, la cual no deberá haber sido expedida con anterioridad mayor de 15 días a la fecha de su transportación.

Cuando el transporte de las mercancías no esté amparado con la documentación a que se refiere este artículo, o cuando dicha documentación sea insuficiente para acreditar la legal importación o tenencia de las mismas, quienes transporten las mercancías estarán obligados a efectuar el traslado de las mismas y de sus medios de transporte al recinto fiscal que la Autoridad les indique, a fin de que se lleve a cabo la verificación física de las mercancías y, en su caso, de la documentación que las ampare.

La verificación del cumplimiento de las obligaciones a que se refiere este artículo, sólo podrá efectuarse por las Autoridades competentes, de conformidad con las leyes Fiscales Federales.”

Aunado a lo anterior, el precepto 146 de la Ley Aduanera, también señala los documentos con los cuales se debe de amparar las mercancías, en cualquier tiempo y son los siguientes:

“Artículo 146. La tenencia, transporte o manejo de mercancías de procedencia extranjera, a excepción de las de uso personal, deberá ampararse en todo tiempo, con cualquiera de los siguientes documentos:

I.- Documentación aduanera que acredite su legal importación.

Tratándose de la enajenación de vehículos importados en definitiva, el importador deberá entregar el pedimento de importación al adquirente. En enajenaciones posteriores, el adquirente deberá exigir dicho pedimento y conservarlo para acreditar la legal estancia del vehículo en el país.

II.- Nota de venta expedida por Autoridad Fiscal Federal o Institución autorizada por esta, o la documentación que acredite la entrega de las mercancías por parte de la Secretaría.

III.- Factura expedida por empresario establecido e inscrito en el Registro Federal de Contribuyentes, la cual deberá reunir los requisitos que señale el Código Fiscal de la Federación.

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.

4.8 REVISION DE DOCUMENTOS (GLOSA)

Esta facultad de comprobación, corresponde también a la Administración General de Aduanas, de conformidad con el artículo 11, fracción VII del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, dicha Administración la ejerce a través de la Administración de Contabilidad y Glosa, tal como lo establece el artículo 12, apartado D, fracción VII del mismo Reglamento.

La Administración Central de Contabilidad y Glosa, revisa todos y cada uno de los pedimentos aduanales y demás documentación presentados por los contribuyentes para importar o exportar mercancías, para que en el supuesto de encontrar irregularidades, estas sean determinadas e impongan las sanciones correspondientes.

En efecto, una vez detectada alguna irregularidad la Autoridad hará del conocimiento del contribuyente mediante escrito o acta circunstanciada de hechos a que se refieren los artículos 46 y 152 de la Ley Aduanera, en la que otorgarán el término de 10 días, para ofrecer pruebas y alegatos.

La autoridad cuenta con el término de cuatro meses para emitir su resolución y en el supuesto de que no se emita, ello contraviene lo establecido en el artículo 152 de la Ley Aduanera.

4.9 DICTAMINADORES ADUANEROS

CONCEPTO: Son las personas físicas a cargo de empresas autorizadas por el Servicio de Administración Tributaria para la Revisión y Glosa de los documentos en el Segundo Reconocimiento Aduanero de las Mercancías de Comercio Exterior mediante la emisión de un dictamen confidencial, y que cumplen con los requisitos a que se refiere la Legislación Aduanera para su autorización.

Se les conoce como “Empresas del Segundo Reconocimiento”, las cuales deben contar también con la autorización que expida la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en términos del artículo 16 de la Ley Aduanera. Es decir se requiere autorización para ser Dictaminador Aduanero, mismo que estará laborando para empresas igualmente autorizadas para operar en el Segundo Reconocimiento de las Mercancías.

En términos del artículo 44 de la Ley Aduanera, el Segundo Reconocimiento consiste en el examen de las mercancías de importación o de exportación, así como de sus muestras para allegarse de elementos que ayuden a precisar la veracidad de lo declarado, respecto de los siguientes conceptos:

Artículo 44. El Reconocimiento Aduanero y Segundo Reconocimiento consisten en el examen de las mercancías de importación o de exportación, así como de sus muestras para allegarse de elementos que ayuden a precisar la veracidad de lo declarado respecto de los siguientes conceptos:

I. Las unidades de medida señaladas en las tarifas de las Leyes de los Impuestos Generales de Importación o Exportación así como el número de piezas volumen y otros datos que permitan cuantificar la mercancía.

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

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

Los Dictaminadores Aduaneros son responsables de las irregularidades que cometan en el dictamen que elaboren con motivo del Segundo Reconocimiento respecto a las unidades de medida señaladas en la TIGIE, así como el número de piezas, volumen y otros datos que permitan cuantificar la mercancía, como también, la descripción, naturaleza, estado, origen y demás características de las mismas, finalmente los datos que permitan la identificación de las mercancías en su caso.

Cuando a un Dictaminador se le haya impuesto en tres ocasiones una sanción por alguna irregularidad, se cancelará su autorización para actuar.

Cuando la responsabilidad es exclusivamente del Dictaminador Aduanero, no se fincará ninguna responsabilidad adicional ni se impondrá sanción alguna a la empresa para la cual preste sus servicios dicho Dictaminador.

En el Manual de Operación Aduanera, se establecen las Normas de Operación de las Empresas del Segundo Reconocimiento.⁹⁰

Los Dictaminadores Aduanales son las personas físicas dependientes de empresas privadas autorizadas por la Secretara de Hacienda y Crédito Público para practicar el Segundo Reconocimiento Aduanero de las Mercancías. Esta figura también es nueva en el Sistema Aduanero Mexicano, ya que se creó con la Ley Aduanera Vigente a partir de 1996, encontrando su fundamento legal en los artículos 16, 43, 44, 144, fracción VI y 174 de la Ley Aduanera.

Por su parte, el Manual de Operación Aduanera (MOA) establece las Reglas de Operación del llamado Segundo Reconocimiento, en su Capítulo Vigésimo Segundo de la Segunda Unidad.⁹¹

El propósito principal de esta figura fue el de establecer una revisión al Primer Reconocimiento Aduanero que hacían los Verificadores Aduaneros (o Vistas Aduanales) a las mercancías, sin embargo, en la actualidad esta figura ha estado perdiendo importancia en la Operación Aduanera, ya que cada vez mas revisan menos operaciones en virtud de que para muchas de ellas ya no se exige el Segundo Reconocimiento.⁹²

No obstante, como antecedente del segundo reconocimiento debemos mencionar que los artículos 223, 224 y 225 del Código Aduanero de 1951, posibilitaba a los Administradores de las Aduanas para ordenar la realización de segundas revisiones a las mercancías, cuando lo estimaran conveniente.

⁹⁰ TREJO VARGAS, Pedro, Op. Cit. Pág. 146-147.

⁹¹ Administración General de Aduanas. Manual de Operación Aduanera Versión 2000.

⁹² Véase las reglas 2.6.15. y 2.15.3. de las RGMCE; en esta última, la tendencia es que las empresas certificadas tampoco se sometan al segundo reconocimiento en todos los casos.

De igual forma, podían ser solicitados por los interesados para que la propia aduana realizara un Segundo Reconocimiento a las Mercancías.

Los requisitos previstos en la Legislación Vigente para ser Dictaminador Aduanero son los siguientes:⁹³

- a) Ser Ciudadano Mexicano.
- b) No haber sido condenado por sentencia ejecutoriada por Delito Intencional que merezca pena corporal.
- c) Gozar de buena reputación y ser reconocida probidad y honradez.
- d) No ser servidor público ni militar en servicio activo, ni haber prestado sus servicios en la Administración General de Aduanas.
- e) No tener parentesco por consanguinidad en línea recta sin limitación de grado, y en colateral hasta el cuarto grado, ni por afinidad con el Administrador General de la Aduana donde preste sus servicios.
- f) Presentar y aprobar el examen psicotécnico que practiquen las Autoridades Aduaneras.

La autorización antes mencionada tendrá vigencia por un año y el incumplimiento de cualquiera de los requisitos señalados en las fracciones anteriores será causa de cancelación de la autorización para ejercer como Dictaminador Aduanero.

Asimismo, dichos Dictaminadores serán responsables de las irregularidades que cometan en el dictamen que elaboren con motivo del segundo reconocimiento respecto de los conceptos a que se refieren las fracciones I, II y III del artículo 44

⁹³ Artículo 174 de la Ley Aduanera.

de la Ley Aduanera⁹⁴, y se les aplicará una sanción equivalente de 300% a 400% de las contribuciones que se dejaron de cubrir por las irregularidades detectadas por las Autoridades Aduaneras.

Cuando al Dictaminador se le haya impuesto en tres ocasiones dicha sanción, se cancelara su autorización para actuar como Dictaminador.

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

No obstante lo anterior, en la práctica se observa que en muy pocas ocasiones o casi nunca se aplican sanciones a los Dictaminadores Aduaneros, por lo que sería conveniente que las Autoridades Aduaneras revisaran el procedimiento válido para ello en la Ley Aduanera.⁹⁵

⁹⁴ Establecen que: "El Reconocimiento Aduanero y Segundo Reconocimiento consisten en el examen de las mercancías de importación o exportación, así como de sus muestras, para allegarse de elementos que ayuden a precisar la veracidad de lo declarado, respecto de los siguientes conceptos:

I. Las unidades de medida señaladas en las tarifas de las Leyes de los Impuestos Generales de Importación o Exportación, así como el numero de piezas, volumen y otros datos que permitan la cuantificación de la mercancía.

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

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

⁹⁵ TREJO VARGAS, Pedro, *Op. Cit.* Pág. 460-461

PROPUESTA

Es importante señalar que la aduanas, desde la época de la independencia han jugado un papel muy importante en la economía de México y siempre se han caracterizado porque abrigan dentro de su organización una gran inestabilidad, lo que se debió a circunstancias históricas propias del siglo, como fueron los problemas para construir una nueva nación, la intervención extranjera, la falta de una política económica y las pérdidas de una gran parte del territorio. Esto provocó que se diera una lista de aranceles y un sin fin de disposiciones que muchas veces solo contribuyeran a crear una confusión.

En la actualidad la aduana es una institución que con el paso de los años esta cambiando, automatizando sus sistemas con el fin de facilitar la Operación Aduanera a través de un Sistema Automatizado Aduanero, delegando funciones tales como clasificación de las mercancías, valoración y origen de las mercancías a los Agentes Aduanales, para hacerse cargo únicamente de la verificación del cumplimiento de dichas obligaciones.

El Reconocimiento y Segundo Reconocimiento Aduanero, consisten en el examen de las mercancías de importación y de exportación, así como de sus muestras para allegarse de elementos que ayuden a precisar la veracidad de lo declarado respecto a los siguientes conceptos:

- Las unidades de medidas señaladas en la tarifa de las leyes de los impuestos generales de importación o exportación, así como el número de piezas, volumen y otros datos que permitan cuantificar la mercancía.
- La descripción, naturaleza, estado, origen y demás características de las mercancías.
- Los datos que permitan la identificación de las mercancías, en su caso.

El área del Primer Reconocimiento se encuentra conformada por la Autoridad Aduanera adscrita a la Administración General de Aduanas, en la que por conducto de los Verificadores Aduanales, quienes son el personal encargado de revisar la mercancía, ejercen las facultades contenidas en el artículo 44 de la Ley Aduanera, correspondiente al Reconocimiento Aduanero.

El Segundo Reconocimiento Aduanero, esta a cargo de una empresa particular denominada OGASA (Operación de Gestión Aduanal, S. A.), la cual por medio de una licitación, apoya al Servicio de la Administración Tributaria, para llevar a cabo por segunda ocasión el Reconocimiento Aduanero de Mercancías, a través de los Dictaminadores Aduaneros.

La practica del Segundo Reconocimiento Aduanero, no es facultad de la Autoridad Aduanera, sin embargo la Ley Aduanera le otorga la facultad a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, conocer de hechos derivados del mismo, así como verificar y supervisar dicho reconocimiento, el cual es practicado por los dictaminadores aduanales autorizados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los cuales deben de cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 174 de la Ley Aduanera.

En efecto, el Segundo Reconocimiento se practica por un Dictaminador, el cual deberá examinar las mercancías así como la documentación que ampara legalmente su estancia en el país. Es importante señalar que el Segundo Reconocimiento, en virtud de no ser una Autoridad Aduanera no emite directamente las multas, si no que lo hace a través del Departamento Jurídico de la Aduana, con el fin de que tenga legalidad, es decir, en el supuesto de que el Dictaminador Aduanero detecte alguna infracción, se hace del conocimiento de la Autoridad Aduanera a través de un dictamen, con el fin de emitir el acta o resolución respectiva.

En virtud de lo anterior, considero ineficaz la existencia de los Dictaminadores Aduaneros, que no son Autoridad Aduanera y que los dictámenes que emitan deben ser a través de la Autoridad aduanera, como es el caso del Jefe del Departamento Jurídico de la Aduana; considerando por lo tanto, ineficaz su trabajo y proponiendo la desaparición de los mismos y que por lo tanto el trabajo del Segundo Reconocimiento sea llevado a cabo por la Autoridad Aduanera, en este caso por los Verificadores Aduaneros o se suprima los Segundos Reconocimientos Aduaneros de las Mercancías de Comercio Exterior.

Por otro lado, con la supresión de los Dictaminadores Aduaneros en la verificación de las mercancías de comercio exterior se optimizarían espacios ya que no se daría concesiones de espacios para particulares que practiquen el Segundo Reconocimiento, asimismo habría un gran ahorro por parte del erario federal al evitar el desembolsar grandes cantidades de dinero para cubrir los salarios de dichos Dictaminadores Aduaneros.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Por Derecho Aduanero, entendemos al conjunto de normas jurídicas que regula, por medio de un ente administrativo, denominado “aduana”, las actividades o funciones del Estado en relación con el comercio exterior de mercancías que entren o salgan en sus diferentes regímenes del territorio, así como de las personas que intervienen en cualquier fase de la actividad o que violen las disposiciones jurídicas.

SEGUNDA.- Las Aduanas son Oficinas Públicas Administrativas, establecidas en las fronteras, litorales y ciudades importantes del país, con facultades para fiscalizar, vigilar y controlar la entrada y salida de mercancías, así como los medios en que son transportadas; asegurar el cumplimiento de las Disposiciones en Materia de Comercio Exterior se emitan, hacer cumplir las Leyes aplicables y las que se relacionan con su actividad, como las de Seguridad Nacional, Economía, Salubridad, Comunicaciones, Migratorias, Fitosanitarias, entre otras; así como recaudar impuestos, aprovechamientos y demás derechos en materia de comercio exterior.

TERCERA.- Las aduanas que integran la estructura de la Administración General de Aduanas se clasifican en fronterizas 21, (sur y norte), marítimas 17 y 11 interiores, algunas de las cuales cuentan a su vez con secciones aduaneras, garitas de revisión o puntos de revisión en los Aeropuertos Internacionales, mismas que se encuentran estratégicamente distribuidas en todo el territorio nacional, de acuerdo con las necesidades y requerimientos de cada zona geográfica y de los diferentes polos de desarrollo, Parques Industriales, Corredores Industriales, Muelles, Infraestructura de Transporte.

CUARTA.- En mi personal punto de vista, los recintos fiscales, son las instalaciones propias de la “Aduana”, toda vez que en la práctica, es ahí donde se efectúan las funciones de manejo, almacenaje, custodia, carga y descarga de las mercancías, fiscalización y el despacho aduanero de las mismas, mientras que los recintos fiscalizados, son las concesiones que se otorgan a particulares por medio del Servicio de Administración Tributaria, para que presten los servicios de manejo, almacenaje y custodia de mercancías dentro del recinto fiscal.

QUINTA.- Se considera a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como la Autoridad Aduanera, ya que en ella se concentran facultades inherentes al ámbito aduanero, toda vez que a través del Organismo Desconcentrado denominado Servicio de Administración Tributaria, se agrupan la mayoría de Autoridades Aduaneras en nuestro país, como por ejemplo la Administración General de Aduanas, entre otras.

SEXTA.- La Administración General de Aduanas, es el Organismo Estatal que administra y dirige a las aduanas del país y sus Unidades Administrativas adscritas, mediante el establecimiento de políticas y programas que deben seguir, ejerciendo las facultades y competencias que le confieren tanto la Ley Aduanera, su Reglamento, el Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria y demás ordenamientos aplicables.

SEPTIMA.- El Mecanismo de Selección Automatizado, es un mecanismo de carácter automático o computarizado que determinará si las mercancías se someterán a Reconocimiento Aduanero o Segundo Reconocimiento.

OCTAVA.- El Reconocimiento y Segundo reconocimiento Aduanero consisten, en el examen de las mercancías de importación o de exportación, así como de sus muestras para allegarse de elementos que ayuden a precisar la veracidad de lo declarado, respecto de los siguientes conceptos:

- Las unidades de medida señaladas en las tarifas de las leyes de los impuestos generales de importación o exportación, así como del número de piezas, volumen y otros datos que permitan cuantificar la mercancía.
- La descripción, naturaleza, estado, origen, y demás características de las mercancías.
- Los datos que permitan la identificación de las mercancías, en su caso.

NOVENA- El área del Primer Reconocimiento se encuentra conformada por la Autoridad Aduanera adscrita a la Administración General de Aduanas, en la que por conducto de los Verificadores Aduaneros efectúan la revisión física y documental de las mercancías de importación y exportación.

DECIMA.- La Autoridad Aduanera, tiene la facultad de llevar a cabo visitas domiciliarias de comercio exterior, con el fin de detectar la mercancía ilegal en el país, o bien, mercancía que no cumpla con alguna regulación o restricción no arancelaria, en caso de no acreditar la legalidad de las mercancías en el país, se procederá a efectuar el Embargo Precautorio de Mercancías.

DECIMAPRIMERA.- El Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera (PAMA) se le puede definir como el conjunto de actuaciones y trámites que en forma coordinada, uniforme y sistemática se realizan por parte de los Administrados y la Administración Pública y van dirigidos a la realización de una resolución en materia aduanera

DECIMASEGUNDA.- Como medios de impugnación, entendemos aquellos instrumentos de naturaleza Jurídica, Administrativa o Judicial, establecidos en las Leyes a favor de los particulares con el fin de corregir, modificar, revocar o anular los actos, o resoluciones emitidos por las Autoridades Aduaneras, por que se considera que adolecen de deficiencias o errores que trascienden en la ilegalidad o de injusticia, que lesionan los intereses de quien los promueve.

DECIMATERCERA.- El Agente Aduanal, es la persona física especialista en materia aduanera, que cumplió con ciertos requisitos establecido en la ley, autorizada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de una patente que se compone de cuatro dígitos, que es personal e intransferible, para llevar a cabo, el despacho aduanero de mercancías, con funciones en un área geográfica determinada por la Autoridad o de su adscripción bajo los distintos regímenes aduaneros, siendo a su vez coadyuvante de la Administración Pública Federal.

DECIMACUARTA.- El Despacho Aduanero de las mercancías, es 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, 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 Aduanales o los Apoderados Aduanales.

El despacho aduanal se inicia con la llegada de mercancías y su registro ante los dos sistemas automatizados, que manejan los Recintos Fiscalizados, debiendo conducir a los intermediarios a una revisión física, que les permita cuantificar e identificar los embarques, a esta revisión se le conoce como, reconocimiento previo, el cual aun cuando no puede ser a detalle, debe ser suficiente para reconocer la naturaleza y características de las mercancías objeto de importación y exportación.

DECIMAQUINTA.- El Apoderado Aduanal es la persona física a la cual, los importadores otorgan poder para llevar a cabo operaciones de comercio exterior. Sus funciones son las mismas que de un Agente Aduanal, pero con la diferencia de que solo puede realizar tramites de comercio exterior en representación de la persona física o moral de quien dependa y por la cual fue autorizado.

DECIMASEXTA.- Para solicitar la autorización de Apoderado Aduanal se necesita acreditar que realizó operaciones de comercio exterior por lo menos durante un año, estar inscrito en el padrón de importadores y otorgar poder a la persona que haya satisfecho los requisitos legales exigibles.

DECIMASEPTIMA.- El Agente Aduanal, es un elemento muy importante para el Derecho Aduanero en México, ya que constituye un sector de productividad económica, agilizando el comercio, da liquidez, logística, fuentes de trabajo, así como una fundamental recaudación de impuestos por su actividad y pericia en el comercio exterior.

DECIMAOCTAVA.- Los Dictaminadores Aduaneros son las personas físicas a cargo de empresas autorizadas por el Servicio de Administración Tributaria para la revisión y glosa de los documentos en el Segundo Reconocimiento Aduanero de las Mercancías de Comercio Exterior mediante la emisión de un dictamen confidencial, y que cumplen con los requisitos a que se refiere la Legislación Aduanera para su autorización.

DECIMANOVENA.- Por lo antes expuesto, propongo la desaparición de los Dictaminadores Aduaneros que no son Autoridad Aduanera y que los dictámenes que emiten deben ser a través de la Autoridad Aduanera, como es el caso del Jefe del Departamento Jurídico de la Aduana; considerando ineficaz su trabajo y proponiendo la desaparición de los mismos y que el trabajo del Segundo Reconocimiento sea llevado a cabo por la Autoridad Aduanera, en este caso por

los Verificadores Aduaneros o se suprima los Segundos Reconocimientos Aduaneros de las mercancías de comercio exterior.

Por otro lado, con la supresión de los Dictaminadores Aduaneros en la verificación de las mercancías de comercio exterior se optimizarían espacios; ya que no se daría concesiones de espacios para particulares que practiquen el Segundo Reconocimiento, asimismo habría un gran ahorro por parte del erario federal al evitar el desembolsar grandes cantidades de dinero para cubrir los salarios de dichos Dictaminadores Aduaneros.

VIGESIMA.- Por lo tanto, considero también, se lleven a cabo las reformas a los artículos 43 y 44 de la Ley Aduanera, en los cuales se suprima el Segundo Reconocimiento Aduanero, así como a los Dictaminadores Aduaneros.

BIBLIOGRAFIA

- ABDALA MIRWARLD, Mario, "Retos y oportunidades para la Empresa", Comercio Internacional, serie: Documentos técnicos, número 1 México, BANCOMEX, 1997.
- ARRIOJA VIZCAINO; Adolfo. "Derecho Fiscal", México, Edición.11ª, Editorial Themis.
- ASTUDILLO URSUA, Pedro, "Elementos de Teoría Económica", México, Editorial Porrúa, 1988.
- CARVAJAL CONTRERAS, Máximo. "Derecho Aduanero", 10ª Edición, México, Editorial Porrúa, 2000.
- CENTRO DE INVESTIGACION ADUANERA Y DE COMERCIO INTERNACIONAL, A.C. "Las Aduanas de México". México, D.F. 2000.
- DE LA ROSA VELEZ, Ricardo Sergio, "Procedimiento en Materia Fiscal y Administrativa", Especialización en Materia Procesal Fiscal Tomo IV, TFJFA.
- GARCIA MAYNEZ, Eduardo, "Introducción al Estudio del Derecho". 48ª Ed., México, Porrúa, 1996.
- GARRONE, José Alberto, "Diccionario-Jurídico Abeledo Perrot", Tomo I, A-D, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1986
- IANNI, Octavio, "Teorías de la Globalización", México, Siglo XXI, 1998.
- LEDEZMA, Carlos A., "Principios de Comercio Internacional", 3ª. Editorial, Buenos Aires, Ediciones Macchi, 1990.

- LELAND BACH, George. "Tratado de Economía" Tomo II. Fondo de Cultura Económica, México.
- LOPEZ FILLAFANE, Víctor, "Globalización y Regionalismo Desigual", México, Siglo XIX, 1997.
- OSORIO ARCILA, Cristóbal, "Diccionario de Comercio Internacional", México, Grupo Editorial Iberoamérica, 1995.
- Programa de Política Industrial y Comercio Exterior, Diagnostico, p. 1.3. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 02 de noviembre de 2005.
- REYES DIAZ-LEAL, Eduardo. "El Despacho Aduana" Bufete Internacional, 2003.
- REYEZ DIAZ-LEAL, Eduardo. "El Agente Aduanal". Editorial Universidad de Asuntos Internacionales, México, 2000.
- ROHDE PONCE, Andrés. "Derecho Aduanero Mexicano." 2ª Edición, México, ISEF, 2000.
- ROJINA VILLEGAS, Rafael, "Derecho Civil Mexicano" Tomo 5º Obligaciones Volumen 1. Editorial Porrúa, 6ª Edición, México 1997.
- ROJINA VILLEGAS, Rafael, "Derecho Civil Mexicano" Tomo 6º Contratos, Volumen II, Editorial Porrúa, 6ª Edición, México 1997.
- SANCHEZ GOMEZ, Narciso "Derecho Fiscal Mexicano", Editorial Porrúa, México, 2001.
- SANTESMASES MESTRE, Miguel, "Términos de Marketing (Diccionario-Base de Datos)", Madrid, 1996.

- TRATADO DE LIBRE COMERCIO CON AMÉRICA DEL NORTE. Texto Oficial I. Editorial Porrúa, México. 2001.
- TREJO VARGAS, Pedro. "EL Sistema Aduanero de México" Tax Editores Unidos, S.A de C.V. Primera Edición 2005.
- TREJO VARGAS; Pedro. "El Sistema Aduanero de México" Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2003.
- VAZQUEZ DEL MERCADO, Oscar. "Contratos Mercantiles" 7ª edición, Edit. Porrúa, México 1997.
- Versión Estenográfica de la Conferencia Internacional Ofrecida durante los trabajos del LXIII Congreso Nacional de Agentes Aduanales, World Trade Center México y publicada en la pagina web www.caaarem.org.mx.
- VIDAL VILLA, José María, "Mundialización", Antraztj, España, Editorial Icaria, 1996.
- WEINTRAUB, Sydney, "El TLC cumple tres años", México, FCE-ITAM, 1997.
- WILLY TAFEL, Frank Olivier. "La Visión del Agente Aduana" AAADUANA, Asociación de Agentes Aduanales del Aeropuerto de México, número 3, año 1, Julio-Septiembre de 1993.
- WITKER, Jorge, "Derecho Tributario Aduanero". 2ª Edición Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1999.
- XAVIER BASALDUA, Ricardo, "Derecho Aduanero" Edit. Abeledo-Perrot, Argentina 1992.

LEGISLACION.

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Aduanera.
- Reglamento de la Ley Aduanera.
- Ley de Comercio Exterior.
- Código Fiscal de la Federación.
- Reglas Generales de Comercio Exterior.
- Ley del Servicio de Administración Tributaria.
- Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria.

PAGINAS WEB CONSULTADAS.

- Administración General de Aduanas .Aduana México.
<http://www.aduanas.gob.mx>.
- Plan Estratégico de la OMA 1999/2000, que la Organización Mundial de Aduanas Registra en Ingles. <http://www.wcoomd.org.mx>.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. <http://www.scjn.gob.mx>.

TESIS JURISPRUDENCIAL.

- Rubro: AGENTES ADUANALES. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Parte: XXI Página: 1586.

- Suprema Corte de Justicia de la Nación IUS 200, 8ª Época, Tercera Sala, Semanario Judicial de la Federación. Tomo XIV, Agosto de 1994, Tesis 3ª. XLIII/94. Pagina 129.

- Rubro. PRESCRIPCION DEL CREDITO FISCAL. TERMINO. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Parte: XV-II Febrero Tesis: II.2º P.A. 102 A Pagina: 465. Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Segundo Circuito.

OTRAS FUENTES DE CONSULTA.

- ADMINISTRACIÓN GENERAL DE ADUANAS. Manual de Operación Aduanera Versión 2000.
- CAAAREM, Consulta Nacional Aduanera y de Comercio, México, Distrito Federal. 2004.
- CAAAREM, Eje del Comercio Exterior Aduanas, México, Distrito Federal. 2003.
- “Centenario de Aduanas”, Exprésate!, México, s/n. Febrero., 1999. Diario Oficial de la Federación del 20 de Marzo de 1997.
- INEGI; Estadísticas Económicas, Balanza Comercial, 1998.
- “La Reingeniería”, Exprésate!, México. Administración General de Aduanas, #9, año 2, Dic., 1999.
- MATA JIMENEZ, Irma, “Análisis Jurídico del Agente Aduanal y el Apoderado Aduanal”., Tesis de Licenciatura. Facultad de Derecho- UNAM, Mexico.1998.

ENCICLOPEDIAS.

- *DICCIONARIO DE CIENCIAS SOCIALES*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1975, Tomo I.
- ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA Tomo IX, Editorial, DRISKILL, S.A., Argentina 1993.
- ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA, Tomo VIII, Editorial, DRISKILL, S.A., Argentina, 1995.
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS DE LA UNAM. "Diccionario Jurídico", Tomo I. México. 1999.
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS DE LA UNAM, "Diccionario Jurídico". México. 1999. Tomo I.
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS DE LA UNAM, "Diccionario Jurídico Mexicano"; Tomo P-Z. Porrúa, Decimoquinta Edición, México 2001.
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS, "Enciclopedia Jurídica Mexicana". Porrúa., México. 2002. Tomo I.
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS. UNAM, "Diccionario Jurídico Mexicano" Tomo P-Z Editorial Porrúa.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, IUS 2000, Octava Época, Tercera Sala, Semanario Judicial de la Federación, Tomo: XIV, agosto de 1994, Tesis 3ª. XLIII/94.