

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE ESTUDIOS SOBRE EL COMERCIO  
EXTERIOR

“ANÁLISIS JURÍDICO Y PROPUESTA PARA LA  
INCLUSIÓN EN EL ARTÍCULO 146 DE LA LEY  
ADUANERA, DE UN DOCUMENTO ÚNICO PARA EL  
REGISTRO Y CONTROL DE VEHÍCULOS REGULADOS  
(EFECTOS JURÍDICOS Y SOCIALES)”

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO  
DE LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

DAVID MORENO ALMARAZ

ASESOR:

LIC. JORGE ALBERTO PALACIOS MACIAS



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.

***“Análisis jurídico y propuesta para la inclusión en el artículo 146 de la Ley Aduanera, de un documento único para el registro y control de vehículos regularizados. (Efectos jurídicos y sociales).”***

*A mi esposa Mercedes y a mis hijos David y Andrea, por su amor y apoyo incondicional.*

*A mi padre, entrañable amigo de toda la vida.*

*A los licenciados Benjamín Orozco Manjarrez, Javier Miranda Villalobos, José Francisco Campos García Zepeda, y Luis Angel Rodríguez Fonseca, mi agradecimiento para la realización de esta tesis, que sin su apoyo abierto y decidido no podría haberse llevado a cabo.*

**ANÁLISIS JURÍDICO Y PROPUESTA  
PARA LA INCLUSIÓN EN EL ARTÍCULO 146 DE LA LEY ADUANERA  
DE UN DOCUMENTO ÚNICO  
PARA EL REGISTRO Y CONTROL DE VEHÍCULOS REGULARIZADOS  
(EFECTOS JURÍDICOS Y SOCIALES).**

|  | Página    |
|--|-----------|
| <b>Introducción.....</b>   | <b>1</b>  |
| <br><b>CAPÍTULO PRIMERO.</b><br><b><u>Marco teórico y conceptual.</u></b>  |           |
| <b>1.1. Comercio Exterior.....</b>   | <b>4</b>  |
| <b>1.1.1. Arancel.....</b>   | <b>7</b>  |
| <b>1.2. Regulaciones y restricciones no arancelarias.....</b>  | <b>10</b> |
| <b>1.2.1. Permisos previos.....</b>  | <b>16</b> |
| <b>1.2.2. Cupos.....</b>   | <b>17</b> |
| <b>1.2.3. Reglas de origen.....</b>  | <b>18</b> |
| <b>1.2.4. Certificaciones.....</b>   | <b>20</b> |
| <b>1.2.5. Cuotas compensatorias.....</b>   | <b>21</b> |
| <b>1.2.6. Medidas de salvaguarda.....</b>  | <b>27</b> |
| <b>1.3. Derecho Aduanero.....</b>  | <b>30</b> |
| <b>1.3.1. La obligación aduanera y sus sujetos.....</b>  | <b>31</b> |
| <b>1.4. La Aduana.....</b>   | <b>33</b> |
| <b>1.4.1. Despacho de mercancías.....</b>  | <b>35</b> |
| <b>1.5. Control político y seguridad jurídica en materia de comercio exterior.....</b>   | <b>39</b> |
| <b>1.5.1. Las políticas de importación y de exportación de mercancías...</b>   | <b>41</b> |
| <b>1.5.2. Las políticas de aranceles y los tributos al comercio exterior....</b>   | <b>42</b> |
| <b>1.5.3. Los controles de comercio exterior distintos de los aranceles<br/>        como las regulaciones y restricciones no arancelarias.....</b> | <b>42</b> |
| <b>1.5.4. Otros instrumentos de control político y seguridad jurídica en<br/>        materia de comercio exterior.....</b>                         | <b>43</b> |

## **CAPÍTULO SEGUNDO.**

### **Antecedentes de los aspectos generales de la regularización de vehículos extranjeros.**

|  |               |
|--|---------------|
| 2.1. Estudio breve de antecedentes históricos del comercio exterior..... | 45            |
| 2.2. El extinto Registro Federal de Automóviles.....                     | 52            |
| 2.2.1. Registro Federal de Automóviles de 1957.....                      | 52            |
| 2.2.2. Registro Federal de Automóviles de 1965.....                      | 54            |
| 2.2.3. Registro Federal de Vehículos de 1977.....                        | 58            |
| 2.2.4. Registro Nacional de Vehículos (RENAVE).....                      | 61            |
| 2.2.5. Registro Público Vehicular (REPUVE).....                          | 64            |
|  | <b>Página</b> |
| 2.3. Causa de los procesos de regularización.....                        | 66            |
| 2.3.1. Causas económicas.....  | 66            |
| 2.3.2. Causas sociales.....  | 67            |

## **CAPÍTULO TERCERO.**

### **Análisis del artículo 146 de la Ley Aduanera, así como de otras disposiciones dentro del derecho mexicano y en el derecho internacional.**

|  |     |
|--|-----|
| 3.1. Fundamento Constitucional.....  | 70  |
| 3.2. Ley Aduanera.....   | 79  |
| 3.3. Ley de coordinación fiscal y acuerdos de colaboración administrativa en materia del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos.....                   | 82  |
| 3.3.1. Ley de Coordinación Fiscal.....   | 82  |
| 3.3.2. Convenios de Colaboración Administrativa.....   | 87  |
| 3.3.3. Acuerdos de colaboración administrativa en materia del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos.....  | 92  |
| 3.3.4. Coordinación y enlace en materia vehicular.....   | 96  |
| 3.4. Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos.....   | 100 |
| 3.5. Tratado de Libre Comercio de América del Norte.....   | 102 |
| 3.6. Ventas de vehículos de procedencia extranjera realizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de instituciones autorizadas por ésta..... | 109 |
| 3.6.1. Licitación de vehículos de origen extranjero efectuada por bancos.....  | 111 |

|   |     |
|---|-----|
| 3.6.2. Venta de vehículos de origen extranjero efectuada por el fideicomiso liquidador de instituciones y organizaciones auxiliares de crédito (FIDELIC).....   | 112 |
| 3.7. Comentarios al Decreto para la regularización de vehículos en el Estado de Chihuahua, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1° de marzo de 1990.....  | 114 |
| 3.8. Comentarios al Decreto mediante el cual se otorgan facilidades administrativas a los propietarios de vehículos extranjeros que circulan en el país, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de enero de 1991 y su reforma del 25 de abril del mismo año....  | 117 |
| 3.9. Comentarios del Decreto mediante el cual se permite la regularización de automóviles usados de procedencia extranjera que circulan en el país, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de enero de 1992.....   | 121 |
| 3.10. Comentarios a la Convocatoria a las personas físicas que antes del 9 de octubre de 1993, hayan internado legalmente al país vehículos de procedencia extranjera, modelos 1986 o anteriores, mediante el otorgamiento del permiso de importación realicen su importación definitiva, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de abril de 1994..... | 125 |
| 3.11. Comentarios al Decreto por el que se modifica y crean diversos aranceles de la tarifa del Impuesto General de Importación, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 13 de marzo de 2000.....   | 127 |
| 3.12. Comentarios al Decreto por el que se crea la ley para la inscripción de vehículos de procedencia extranjera y su Reglamento publicados en el Diario Oficial de la Federación el 12 de marzo y 6 de abril de 2001, respectivamente.....  | 132 |
| 3.13. Comentarios al Decreto por el que se establece las condiciones para la importación definitiva de vehículos automotores usados publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 2005.....  | 139 |

#### **CAPÍTULO CUARTO.**

#### **Propuesta de un documento único para vehículos de procedencia**

**extranjera que fueron regularizados.**

|   |            |
|---|------------|
| <b>4.1.</b> Propuesta de modificación al artículo 146 de la Ley Aduanera.....   | <b>147</b> |
| <b>4.2.</b> Documento único para el control e identificación de los vehículos.....  | <b>157</b> |
| <b>4.3.</b> Aspectos registrales del padrón del documento único.....  | <b>168</b> |
| <b>4.4.</b> Propuesta de la autoridad fiscal que puede tener las facultades como ente público, a efecto de emitir, comprobar y registrar el documento único para vehículos de procedencia extranjera, que fueron regularizados..... | <b>177</b> |
| <b>4.5.</b> Estudio socio-jurídico de esta propuesta (Repercusiones).....   | <b>183</b> |

|                          |            |
|--------------------------|------------|
|                          |            |
| <b>CONCLUSIONES.....</b> | <b>193</b> |
|                          |            |
| <b>BIBLIOGRAFÍA.....</b> | <b>200</b> |

## INTRODUCCIÓN

En los últimos diez años se han expedido diversas disposiciones legales para la regularización de vehículos de procedencia extranjera que se encontraban ilegalmente en el país, y que en cada uno de ellos, se han emitido diferentes documentos para acreditar su legal estancia, como hologramas, certificados definitivos, constancias de regularización, pedimentos de importación definitiva y otros, creándose así una diversidad de instrumentos, que a través de los años, han ocasionado incertidumbre entre los particulares y las propias autoridades.

Bajo tales circunstancias, con el objeto de tener un adecuado y eficaz control de este tipo de vehículos, se considera conveniente la creación de un “Documento Único”, controlado por un ente público (Registro Federal de Vehículos), que deberá depender de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a efecto de controlar y regular dicho instrumento que servirá para erradicar la dispersión de todos los documentos de regularización existentes, permitiéndole a las autoridades la identificación plena de las unidades y al particular el adecuado cumplimiento de sus obligaciones fiscales.

Para ello, es necesario adicionar al artículo 146 de la Ley Aduanera, para incluir el supuesto del “Documento Único” y la referencia a la existencia de un Registro Vehicular, a efecto de acreditar con dicho documento la legal estancia y tenencia de los vehículos de procedencia extranjera en el país, supuesto normativo que tendría como objetivo primordial “atender el registro y control de vehículos regularizados”, además de resolverse la problemática existente en torno a la falsificación de los documentos de regularización, disminuyendo por ende, la cantidad de vehículos

que son utilizados para la comisión de delitos, lo que traería como resultado, entre otras cosas, la creación de vínculos de acción, cooperación y comunicación entre las autoridades federales, estatales y municipales, en sus distintos niveles de gobierno.

Aunado a lo anterior, se considera que dicho instrumento de identificación, debe formar parte de un Registro (Registro Federal de Vehículos) conformado con datos ciertos y suficientes, para que las autoridades ejerzan adecuadamente sus atribuciones en la materia de sus respectivas competencias, propiciando un escenario de acciones encaminadas a satisfacer requerimientos de seguridad nacional.

Asimismo, para quienes son propietarios o poseedores de un vehículo, es indispensable la existencia de un “Documento Único” que brinde certeza jurídica respecto de la legal estancia y tenencia de su unidad en el país, y que quien controle el Registro, atienda de manera ágil y expedita las consultas hechas en relación con su autenticidad, y que el instrumento jurídico que nos ocupa al proponer que sea un “Documento Único” y los asiento registrales sean un instrumento de certificación, se pretende evitar la existencia de actos ilícitos respecto de cualquier enajenación realizada entre los particulares.

Esta propuesta pretende la existencia de un “Documento Único”, con el cual se acredite la legal estancia de los vehículos en el país, sin que se considere como otro proceso de regularización o de autorización, por el contrario, es actualizar y uniformar el documento que acredite la legal estancia y tenencia del vehículo en territorio nacional, conformándose el padrón correspondiente, que al mismo tiempo

implicaría en su contexto, para la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, un sistema nacional de seguridad pública.

En efecto, el “Documento Único” permitirá sustituir los instrumentos que en su oportunidad se expidieron al amparo de las diversas Leyes, Decretos, Convocatorias y facilidades administrativas que se emitieron en los últimos años para el control y legal tenencia en el país de los vehículos de procedencia extranjera, e integrará un nuevo orden en el que se verá beneficiada la sociedad en su conjunto, por cuanto que al desarrollarse la instrumentación del citado documento, permitirá la formación de un padrón de vehículos eficiente, el cual mediante sistemas automatizados se observará las condiciones actuales y las perspectivas que deberán existir para la creación del registro del “Documento Único”, tomando en cuenta la coordinación y enlace vehicular a nivel nacional.

En ese sentido, es importante la creación del marco normativo aplicable al “Documento Único”, a través de la adición que se propone al artículo 146 de la Ley Aduanera, pues resulta importante tener certeza jurídica de la situación legal de los vehículos, incluido en ello, los aspectos de identidad y los datos de los propietarios o tenedores, con el fin de responder a las necesidades que actualmente enfrentan los particulares y las autoridades, éstas últimas al carecer de un ente jurídico que registre y controle sistemáticamente todos los vehículos regularizados (automóviles, tractocamiones, remolques, semirremolques, camiones, y otros), lo que permitiría determinar su número exacto y por ende detectar aquellos que se encuentran circulando en el territorio nacional de manera ilegal.

## **CAPÍTULO PRIMERO**

### **Marco teórico y conceptual.**

#### **1.1.- Comercio Exterior.**

A raíz del aumento de las necesidades y requerimientos del hombre no sólo en lo individual sino del grupo del cual éste formaba parte, surgió la necesidad de realizar el intercambio de satisfactores que cubrieran las necesidades que se iban generando producto de una evolución continua; dichos satisfactores iban siendo cada vez más variados debido a las habilidades y destrezas de cada grupo en particular, siendo que si un grupo sabía realizar zapatos y otro armas o instrumentos de labranza, era necesario para cada comunidad contar con los artículos producidos por el otro grupo realizándose así dicho intercambio, siendo éste el origen de lo que hoy conocemos como comercio, que se puede conceptualizar como *“el conjunto de operaciones de intercambio de bienes y servicios que se requieren para la satisfacción de las necesidades de la sociedad en general, y de los seres humanos en particular.”*<sup>1</sup>

Asimismo, nuestra actual sociedad está experimentando cada día mayores necesidades y requerimientos que se satisfacen mediante el intercambio comercial, la agricultura, la industria y la prestación de servicios que necesitan de la comercialización para crecer y desarrollarse. Los grupos sociales necesitan comercializar entre sí esos bienes y servicios para su progreso.

---

<sup>1</sup> Martínez Vera, Rogelio, “Legislación del Comercio Exterior”, Mc. Graw Hill, 3ª edición, México, p. 4.

Uno de los efectos directos e inmediatos del comercio, consiste en la movilización de bienes y servicios que tienen como objetivo fundamental, satisfacer una necesidad, pero a su vez, con dicha movilización surgen dos intereses en contrario, por un lado existe el interés de satisfacer una necesidad al obtener un bien o servicio que nos hace falta, pero por el otro y a raíz de la aparición del dinero ya no sólo se busca el intercambio de satisfactores, sino la obtención de un lucro.

Cuando dicho intercambio de satisfactores y/o obtención de lucro empezó a suscitarse entre naciones, es como surge el denominado comercio internacional, el cual se lleva a cabo con enormes volúmenes de mercancías que van destinados a grandes comunidades, en consecuencia, podemos conceptualizar al comercio exterior 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.”*<sup>2</sup>

La noción de comercio exterior, se encuentra relacionada con las transacciones físicas de mercancías y productos, sin embargo dado el notable avance que ha sufrido la humanidad en los últimos años en la actualidad dicho concepto no sólo engloba la noción de intercambio de mercancías, sino que también implica el intercambio de tecnología y servicios, situación que se puede demostrar de manera clara en el ámbito de las telecomunicaciones toda vez que existen actualmente empresas transnacionales que se dedican a prestar dichos servicios en diversos países usando para tal efecto, tecnología satelital, servicios que en muchos casos llegan a ser tan o incluso más importantes que el intercambio de mercancías.

---

<sup>2</sup> Enciclopedia Jurídica Mexicana, Tomo C. Porrúa-UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2002.

Los servicios, como materia del comercio exterior, “...consisten en aquellas conductas positivas o de hacer, que una persona residente en un territorio de un país, realiza o se obliga jurídicamente a realizar a favor de otra, que reside en un territorio diferente.”<sup>3</sup>

Actualmente el comercio exterior de un país constituye una estrategia de desarrollo económico del mismo, debido a que en el actual contexto de nuestra sociedad, la interrelación e interdependencia de las naciones en las actividades económicas (efecto mejor conocido como globalización), se ha convertido para las mismas en un tópico de vital trascendencia para su desarrollo interno, ya que un país que exporta bienes y servicios, genera a su favor divisas, que a su vez le permitirán adquirir de otras naciones los satisfactores que sus propias necesidades demanden.

La capacidad exportadora de un país, depende en gran medida del desarrollo de su industria interna, es decir, su capacidad para procesar productos o transformar materias primas en mercancías que demanda la sociedad, ya que si por el contrario, un Estado no cuenta con una buena capacidad exportadora (como es el caso de los países que sólo exportan materias primas), este tendrá que adquirir del exterior los bienes y servicios que requiera haciéndolo con divisas financiadas que invariablemente afectaran su economía interna de manera variada.

Las operaciones de comercio exterior son variadas y en el ámbito legal pueden llegar a asumir diversas modalidades, citando por ejemplo a la compra venta mercantil internacional, el arrendamiento de muebles entre residentes de dos o más países, etc.

---

<sup>3</sup> Martínez Vera, Rogelio, Ob. Cit., p. 6.

### **1.1.1.- Arancel.**

En un mundo cada vez más competitivo y abierto, un factor determinante de competitividad es la oferta integral de servicios al comercio exterior, el cual se encuentra vinculado con las transacciones físicas de mercancías y productos, aunque en la actualidad también se engloban a los servicios, a los capitales y las transacciones de tecnología y el cruce fronterizo de personas, que en muchos casos son más importantes que las transacciones de bienes.

En México existe una política arancelaria, como una rama de la estrategia comercial que protege a la industria dentro de la política económica de un país; abarca el conjunto de disposiciones tomadas por el gobierno para el establecimiento del sistema arancelario y legislación complementaria con la finalidad de regular el intercambio de mercancías y servicios con el exterior. En nuestro país la política arancelaria cumple dos funciones:

**a.-** Por un lado existe el aspecto fiscal, que tiene como propósito obtener recursos para el erario federal a través de la imposición de tributos a la importación y exportación de mercancías.

**b.-** Por el otro lado cubre el aspecto extrafiscal que en el caso de la importación tiene como objetivo proteger a la industria doméstica de la competencia indeseable de productos similares extranjeros, esto es, al sustituirse las importaciones se fomenta la producción interna de productos sustituidos, evitándose así la salida de divisas y hacer menos negativa la balanza comercial.

Ambos objetivos de la política arancelaria se encuentran plasmados en la estructura de la Tarifa del Impuesto General de Importación y Exportación, así los aranceles son las cuotas o tasas que se establecen en forma de porcentajes (ad valorem) o en términos específicos, que determinan el pago de los impuestos al comercio exterior a pagar aplicándose a un valor o precio de un bien que les sirve de base y de donde resulta el impuesto a la importación o exportación. En México, los aranceles forman parte de los impuestos al comercio exterior, es decir, de los impuestos generales de importación y exportación, mismos que se encuentran determinados en la Ley de los Impuestos General de Importación y de Exportación (LIGIE), la cual contiene la tarifa o TIGIE que establece los montos de los aranceles a pagar respectivamente.

Los aranceles han sido y constituyen el instrumento más transparente de toda política comercial, en virtud de que se establecen en términos de cuotas que se aplican a una base de donde resultan los tributos a pagar, lo cual genera seguridad a los importadores y exportadores en cuanto al monto de dichos gravámenes. De igual manera, si se les quiere ver como barreras al comercio internacional, los aranceles representan el obstáculo más claro, en virtud de que previo a cualquier operación aduanera los vendedores o compradores de bienes situados en distintos territorios aduaneros conocen el monto del valor de la operaciones y los impuestos a pagar, permitiendo determinar la conveniencia o no de la compraventa internacional de la mercadería.

Cabe mencionar, que los aranceles también han sido objeto de distorsión en el comercio internacional contemporáneo pues debido a la intervención de los gobiernos han adoptado formas de proteccionismo y competencia desleal, tales como subsidios y subvenciones a la exportación, cuotas de importación, entre otras.

Podemos decir que los aranceles "...son las cuotas de las tarifas de los impuestos generales de exportación e importación (los ad valorem, específicos y mixtos).".<sup>4</sup>

Los aranceles son considerados como medidas restrictivas indirectas, porque al instituirse un arancel sus efectos se reflejan indirectamente en las demandas de otras, y como consecuencia en el volumen de producción y en sus precios. En México esto se ve reflejado en la relación entre la recaudación efectiva y el valor de la importación.

Existen fundamentalmente 3 tipos de aranceles, dependiendo el caso:

- a) **Ad-valorem.-** Este tipo de arancel implica la aplicación de una cuota en términos porcentuales sobre el valor de una determinada mercancía, es decir, las alícuotas se expresan bajo la forma de porcentaje y la base de cálculo o base imponible está representada por el valor o precio de la mercancía importada.
  
- b) **Específicos.-** Un arancel es específico, cuando la contribución se fija en términos monetarios, por unidad de medida. Este tipo de aranceles gravan las mercancías de acuerdo con su peso, cuenta y medida y se expresan en una suma en moneda nacional o en dólares.
  
- c) **Aranceles mixtos.-** Estos resultan de la combinación de los 2 anteriores en una misma operación aduanera.

---

<sup>4</sup> Granados Valerio, Claudia Minerva, "Análisis Jurídico de la Base Gravable en Derecho Aduanero", Editorial Porrúa, 1ª Ed., México, 2005, p. 7.

## **1.2.- Regulaciones y restricciones no arancelarias.**

Los controles de comercio exterior son instrumentos de comercio exterior y justifican en términos del bienestar nacional, la salud humana, la salud animal, el medio ambiente y la seguridad nacional, así como para proteger a las industrias que se verían perjudicadas por importaciones o exportaciones que representen un peligro de consecuencias desagradables para el país o su economía.

En las regulaciones y restricciones no arancelarias, si bien es cierto que los importadores y exportadores tienen conocimiento de su existencia previo a la operación aduanera, no menos cierto es que estos requisitos no arancelarios, como los permisos, cupos, autorizaciones, y otros; queda sujeto al cumplimiento de requisitos para su otorgamiento.

La legislación aduanera mexicana no distingue y no da un concepto de las regulaciones o restricciones no arancelarias. Sin embargo, estas barreras no arancelarias son diferentes de los aranceles, por cuanto que consisten en el establecimiento de medidas que regulan, restringen o prohíben la entrada o salida de mercancías al territorio nacional, en virtud de que éstas pueden incidir en renglones primordiales de la economía o guardar su armonía, tales como la seguridad nacional, el equilibrio ecológico, la salud humana, animal o vegetal, entre otros. Tales medidas pueden consistir en permisos previos, autorizaciones, cupos, marcado del país de origen, certificaciones, salvaguardas, cuotas compensatorias, normas oficiales (NOM's) y otros instrumentos que se consideran adecuados para el logro de la política comercial de un país. Los artículos 15 y 16 de la Ley de Comercio Exterior enumeran de forma enunciativa las principales formas de

regulación y restricción no arancelaria a la exportación y a la importación, circulación o tránsito de mercancía.

Además de las políticas arancelarias y del establecimiento de regulaciones y restricciones no arancelarias, existen otros instrumentos que complementan dicha política, como son: los Tratados y Acuerdos de Libre Comercio (TLC's), medidas contra prácticas desleales de comercio exterior, la política cambiaria de la moneda, la inversión extranjera, los programas de fomento y de comercio exterior, etc.

El artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece la facultad con que cuenta el Ejecutivo Federal, 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 cualquiera otro propósito en beneficio del país; a su vez, el artículo 4° de la Ley de Comercio Exterior, reitera dicha facultad conferida al Ejecutivo Federal por la Carta Magna, medidas que son comúnmente conocidas como regulaciones y restricciones no arancelarias, procediéndose a citar los preceptos legales en mención para su mejor comprensión:

### **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

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 aun 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 cualquiera 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.”.*

### **Ley de Comercio Exterior.**

Artículo 4°.-

*“El Ejecutivo Federal tendrá las siguientes facultades:*

*I.- Crear, aumentar, disminuir o suprimir aranceles, mediante decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación, de conformidad con lo establecido en el artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;*

*II.- Regular, restringir o prohibir la exportación, importación, circulación o tránsito de mercancías, cuando lo estime urgente, mediante decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación, de conformidad con el artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;*

*III.- Establecer medidas para regular o restringir la exportación o importación de mercancías a través de acuerdos expedidos por la Secretaría o, en su caso, conjuntamente con la autoridad competente, y publicados en el Diario Oficial de la Federación;*

*IV.- Establecer medidas para regular o restringir la circulación o tránsito de mercancías extranjeras por el territorio nacional procedentes del y destinadas al exterior a través de acuerdos expedidos por la autoridad competente y publicados en el Diario Oficial de la Federación;*

*...”*

A su vez, el artículo 5° de la Ley de Comercio Exterior, confiere a la Secretaría de Economía, las siguientes atribuciones:

Artículo 5o.-

*“Son facultades de la Secretaría:*

*I. Estudiar, proyectar y proponer al Ejecutivo Federal modificaciones arancelarias;*

**II.** Tramitar y resolver las investigaciones en materia de medidas de salvaguarda, así como imponer las medidas que resulten de dichas investigaciones;

**III.** Estudiar, proyectar, establecer y modificar medidas de regulación y restricción no arancelarias a la exportación, importación, circulación y tránsito de mercancías;

**IV.** Establecer las reglas de origen;

**V.** Otorgar permisos previos y asignar cupos de exportación e importación;

**VI.** Establecer los requisitos de mercado de país de origen;

**VII.** Tramitar y resolver las investigaciones en materia de prácticas desleales de comercio internacional, así como determinar las cuotas compensatorias que resulten de dichas investigaciones;

**VIII.** Asesorar a los exportadores mexicanos involucrados en investigaciones en el extranjero en materia de prácticas desleales de comercio internacional y medidas de salvaguarda o en cualquier otro procedimiento del que pueda resultar una restricción a la importación en otros países;

**IX.** Coordinar las negociaciones comerciales internacionales con las dependencias competentes y, cuando así lo solicite la Secretaría, con los sectores productivos;

*X. Expedir las disposiciones de carácter administrativo en cumplimiento de los tratados o convenios internacionales en materia comercial de los que México sea parte;*

*XI. Establecer los programas y mecanismos de promoción y fomento de las exportaciones, así como las disposiciones que los rijan, escuchando a los sectores productivos e instituciones promotoras del sector público y privado;*

*XII. Emitir reglas que establezcan disposiciones de carácter general en el ámbito de su competencia, así como los criterios necesarios para el cumplimiento de las leyes, acuerdos o tratados comerciales internacionales, decretos, reglamentos, acuerdos y demás ordenamientos generales de su competencia, y*

*XIII. Las demás que le encomienden expresamente las leyes y los reglamentos.”.*

Las medidas de regulación y restricción no arancelarias son aquellos dispositivos de regulación al comercio exterior, que quedan fuera del régimen fiscal, y que pueden encuadrarse dentro de las facultades administrativas que le fueron conferidas al Poder Ejecutivo por parte del legislativo, mismas cuya finalidad específica consiste en “...asegurar el abasto de productos destinados al consumo básico de la población y el abastecimiento de materias primas a los productos nacionales o para regular o controlar recursos naturales no renovables del país de conformidad a las

*necesidades del mercado interno y las condiciones del mercado internacional.”<sup>5</sup>*

Cabe resaltar que dichas medidas no pueden quedar al simple arbitrio de la autoridad administrativa, sino que deben quedar sometidas a la aprobación previa de la comisión de comercio exterior y publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

Las anteriores medidas no sólo pueden suscitarse tratándose de importaciones de mercancía a territorio nacional, sino también pueden ser establecidas a la exportación, con el objeto de asegurar el abasto de productos que sean destinados al consumo básico de la población (mejor conocidos como canasta básica), el abastecimiento de materia primas a los productores nacionales o para regular o controlar recursos naturales no renovables del país, o cuando se trate de preservar la fauna y la flora en riesgo de peligro de extinción o de asegurar la conservación o aprovechamiento de especies, etc.

Las regulaciones o restricciones, pueden consistir en permisos previos para realizar la entrada y salida de mercancías al territorio nacional, los cuales dependiendo el caso pueden ser expedidos por diversas dependencias tales como la Secretaría de Economía, la Secretaría de la Defensa Nacional, y otras, así como cupos máximos, marcado del país de origen, certificaciones, cuotas compensatorias, entre otros, mismas que se desarrollan a continuación:

### **1.2.1. Permisos previos.**

La utilización de éste tipo de permisos se encuentra sumamente restringida en la legislación comercial internacional toda vez que dicha medida resulta inadmisibles

---

<sup>5</sup> Leyva García, Eugenio Jaime, “Importaciones y Exportaciones-Tratamiento Jurídico”, Editorial Ediciones Fiscales ISEF, 4ª. Ed., México, 2004. p. 124.

cuando tiene como finalidad o propósito cuando tenga exclusivamente por objeto impedir el libre ingreso de una mercancía a un país y los mismos consisten “...en someter a un trámite administrativo anticipado de autorización, cualquier operación de comercio exterior de mercancías que una persona desee llevar a cabo.”<sup>6</sup>

En nuestra legislación existen dos tipos de permisos previos, por un lado los denominados normales que surgen como consecuencia de un daño o amenaza inminente de daño a la producción nacional, por lo que se hace necesario restringir el ingreso de una mercancía procedente del exterior, o bien cuando con el objeto de evitar el desabasto de mercancías en el mercado nacional, se limitan las exportaciones de las mismas, sometiéndolas a dicha restricción.

Por otro lado, existe lo que se denomina permisos automáticos, que se presentan en aquellos casos en que la autoridad establece un cupo máximo de importación o exportación de determinada o determinadas mercancías.

### **1.2.2. Cupos.**

Se entiende por cupo, el monto máximo de una mercancía que podrá ser exportado o importado, es decir, “Se conceptúa al cupo como el volumen de una mercancía, calculado en peso, número o medida, determinado por la autoridad, en este caso la SE, y que permite que se hagan las importaciones o exportaciones de la misma, dentro de los límites previamente fijados, y que una vez asignadas las cuotas a las personas beneficiarias, o cubierto el volumen autorizado, quedará prohibida la importación o exportación de dicha mercancía.”<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Martínez Vera, Rogelio. Ob. Cit., p. 115.

<sup>7</sup> Ibidem, p. 112.

De lo anterior, se desprende que la autoridad fija un monto máximo de mercancías que podrán ser sujetas a una operación de comercio exterior y el importador o exportador en su caso no puede sobrepasar ese tope, ya que de lo contrario el excedente de las mercancías que sobrepasen ese “cupo” ya no se encontrarán sujetas al beneficio o preferencia del programa al que se encuentren sujetas, debiendo en su caso pagarse por el excedente de las mismas, el monto normal de impuestos al comercio exterior, así como cuotas compensatorias que se generen con motivo de dichas operaciones, con independencia de las conductas ilícitas que llegaren a suscitarse por la introducción ilegal al territorio nacional del excedente en comento.

La finalidad de éste régimen de comercio exterior estriba en la protección de la industria nacional, tratándose de importaciones; o en su caso evitar la carencia de productos en el mercado nacional, tratándose de exportaciones.

### **1.2.3. Reglas de origen.**

La fracción IV del artículo 5° de la Ley de Comercio Exterior, señala la facultad de la Secretaría de Economía para establecer las reglas de origen, que no son más que el conjunto de normas jurídicas y administrativas expedidas con el objeto de determinar y precisar los requisitos relativos al lugar de procedencia de las mercancías, así como las materias primas y los insumos utilizados en su elaboración, mismos que deben cubrir tanto importadores como exportadores de mercancías al realizar una operación de comercio exterior, haciendo la aclaración

de que las reglas de origen engloban a su vez, dos conceptos que son los de contenido nacional y contenido regional.

Cuando una mercancía o sus insumos proceden provienen de un sólo país, estaremos hablando de contenido nacional; por el contrario hablaremos de contenido regional cuando los insumos utilizados en la elaboración de determinado o determinados productos, provienen de varios países de una región geográfica determinada.

Dichas reglas de origen deberán someterse previamente a la opinión de la Comisión de Comercio Exterior que es el órgano de consulta obligatoria de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal respecto a dicha materia, y deben publicarse en el Diario Oficial de la Federación para que surtan plenamente sus efectos, pudiendo dichas reglas de conformidad a lo dispuesto por el artículo 10 de la Ley de Comercio Exterior bajo los criterios de cambio de clasificación arancelaria, contenido nacional o regional y de producción, fabricación o elaboración.

La determinación del origen de las mercancías es importante en el comercio internacional, toda vez que dicha determinación sirve para precisar el dictado de medidas de regulación, el otorgamiento de preferencias arancelarias, de cupos, de regímenes de marcas, de salvaguardas, de prohibiciones y demás instrumentos de regulación que pueden llegar al ámbito de la propiedad intelectual y la aplicación de cuotas compensatorias, como lo establece el artículo 9° de la Ley de Comercio Exterior, donde se da pauta a los objetivos que se pretenden alcanzar con esta medida de regulación y restricción no arancelaria, las que en la especie es: *“desde luego la pretensión de cubrir un tributo o aprovechamiento inferior al que generalmente se cubre o en su defecto, la obtención de una contribución mayor por*

*parte del fisco, en razón del lugar de donde provengan esas mercancías según el mercado de país de origen.”.*<sup>8</sup>

#### **1.2.4. Certificaciones.**

Las certificaciones son regulaciones y restricciones no arancelarias, cuyo objetivo esencial es el verificar principalmente que aquellas mercancías que se pretendan ingresar a territorio nacional, no constituyan un riesgo a la salud de la población o a la seguridad de la nación.

Un ejemplo claro de lo que se conoce como certificaciones, lo es el denominado certificado de importación fitosanitario, el cual es emitido por el Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (SENASICA), dependiente de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), dicho organismo es la autoridad competente para emitir dichos certificados en términos de lo dispuesto por el artículo 49 fracciones VI y XV del Reglamento Interior de la SAGARPA, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de julio de 2001. Su objetivo estriba en comprobar ante la Dirección General de Inspección Fitozoosanitaria de la SAGARPA que la entrada al territorio nacional de mercancías del reino vegetal, así como sus productos y subproductos de conformidad a lo dispuesto por el artículo 23 de la Ley Federal de Sanidad Vegetal, se encuentran libres de plagas y enfermedades, constatando que éstos productos tienen la condición sanitaria requerida para introducirse al país.

Ahora bien, el certificado de importación fitosanitario, es considerado una regulación y restricción no arancelaria, toda vez que se trata de una “certificación”, la cual se

---

<sup>8</sup> Leyva García, Eugenio Jaime, Ob. Cit., p.138.

encuentra contemplada por el artículo 17, segundo párrafo, de la Ley de Comercio Exterior, el cual indica que las medidas de regulación y restricción no arancelaria para la importación deberán de expedirse por Acuerdo de la Secretaría de Economía, o en su caso de manera conjunta con la autoridad competente, estableciéndose en que consisten dichas medidas, encontrándose entre las mismas a las certificaciones.

#### **1.2.5. Cuotas compensatorias.**

Previo al estudio de las cuotas compensatorias, es necesario hacer mención a lo que se conoce como prácticas desleales de comercio internacional, mismas que se encuentran contempladas en el Título V de la Ley de Comercio Exterior, de entre las que destacan:

***Discriminación de Precios o Dumping.***- Dicha práctica desleal de comercio internacional, se encuentra prevista en nuestra legislación, en el artículo 30 de la Ley de Comercio Exterior, mismo que a la letra dice:

*“Artículo 30.- La importación en condiciones de discriminación de precios consiste en la introducción de mercancías al territorio nacional a un precio inferior a su valor normal.”.*

A su vez, el artículo 31 de la Ley en comento, nos aclara que es lo que debe entenderse como valor normal de las mercancías, para efectos de la discriminación de precios:

**“Artículo 31.-** *El valor normal de las mercancías exportadas a México es el precio comparable de una mercancía idéntica o similar que se destine al mercado interno del país de origen en el curso de operaciones comerciales normales.”.*

**Subsidios o subvenciones.-** Esta otra práctica desleal de comercio internacional puede definirse como “...los beneficios que otorga un gobierno extranjero, sus organismos públicos o mixtos, así como sus entidades, de manera directa o indirecta, a los productores, transformadores, comercializadores o exportadores de mercancías, con el objeto de fortalecer inequitativamente su posición competitiva internacional.”.<sup>9</sup>

Por su parte, el artículo 37 fracción I de la Ley de Comercio Exterior, nos aclara lo que debe entenderse por subvención:

**“Artículo 37.-** *Para los efectos de esta Ley, se entiende por subvención:*

*I. La contribución financiera que otorgue un gobierno extranjero, sus organismos públicos o mixtos, sus entidades, o cualquier organismo regional, público o mixto constituido por varios países, directa o indirectamente, a una empresa o rama de producción o a un grupo de empresas o ramas de producción y que con ello se otorgue un beneficio;*

*...”.*

---

<sup>9</sup> Martínez Vera, Rogelio, Ob. Cit., p. 116.

Esta segunda práctica, implica la intervención directa por parte de un gobierno extranjero, a efecto de impulsar con recursos del propio Estado una determinada empresa o rama de la producción, para que esta ingrese de manera inequitativa al comercio internacional, poniendo en desventaja a las empresas de otros países que no cuentan con dicho apoyo.

Las anteriores prácticas desleales llevadas a cabo por empresas o países tales como la República Popular de China, tienden a abaratar en gran medida los costos de los productos y/o servicios que éstas ofrecen, los cuales al ingresar de manera ventajosa a países cuyas industrias o economías se encuentran en desarrollo, generan severos daños a las empresas, mismas que al verse impedidas para igualar los precios ofrecidos por las empresas extranjeras, tienden a quebrar generándose con esto numerosas pérdidas de empleos y daños a las divisas del país afectado.

Ante la anterior situación, países como México han optado por adoptar medidas que se conocen como cuotas compensatorias que pueden definirse: *“...como aquellas sanciones que con apoyo en los Códigos Internacionales de Conducta y en la ley interna respectiva, impone cada autoridad competente de un determinado país, a las personas que realizan prácticas desleales de comercio internacional y que consisten en el cobro de una suma de dinero, que se ubique precisamente dentro del diferencial producido con motivo del dumping o de la subvención recibida por el exportador o por quien se hubiere beneficiado con alguna de esas prácticas.”*<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Ibidem, p. 121.

De conformidad a lo dispuesto por los numerales 62 y 63 de la Ley de Comercio Exterior, corresponde a la Secretaría de Economía determinar las cuotas compensatorias, que en el caso de discriminación de precios deberán ser equivalentes a la diferencia entre el valor normal y el precio de exportación y en el caso de subvenciones al monto del beneficio. Cabe la posibilidad de que dichas cuotas compensatorias puedan ser menores al margen de discriminación de precios o al monto de la subvención siempre y cuando sean suficientes para desalentar la importación de mercancías en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional.

Actualmente la Ley de Comercio Exterior, en sus artículos 49 al 59, prevé un procedimiento en materia de prácticas desleales de comercio internacional y medidas de salvaguarda; mediante dicho procedimiento, la Secretaría de Economía realiza una investigación a efecto de determinar si es procedente la imposición de las cuotas compensatorias que correspondan, de conformidad a lo dispuesto por los artículos 62 y 63 de la Ley de Comercio Exterior, el cual a grandes rasgos, cuenta con las siguientes características:

El procedimiento de investigación puede iniciarse de oficio en circunstancias especiales, cuando la Secretaría cuente con pruebas suficientes de la discriminación de precios o subvenciones, así como del daño y de la relación causal del mismo, o puede iniciarse a solicitud de parte, misma que deberá ser presentada por organizaciones legalmente constituidas, personas físicas o morales productoras de mercancías idénticas o similares a aquellas que se estén importando o pretendan importarse en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional; o en el caso de medidas de salvaguarda, de mercancías idénticas,

similares o directamente competidoras a aquellas que se estén importando en tal cantidad y en condiciones tales que causen daño grave o amenaza de daño grave a la rama de producción nacional de conformidad a lo dispuesto por el artículo 50 de la Ley de Comercio Exterior. Cabe señalar que los solicitantes deberán representar cuando menos el 25% de la producción total de mercancía idéntica o similar, o directamente competidora, producida por la rama de producción nacional. En la solicitud anterior debe manifestarse por escrito ante la Secretaría de Economía y bajo protesta de decir verdad los argumentos que fundamente la necesidad de aplicar cuotas compensatorias o medidas de salvaguarda.

A partir de la presentación de la solicitud, la Secretaría de Economía deberá dentro de un plazo de 25 días, aceptar la solicitud y declarar el inicio de la investigación; dentro de un plazo de 17 días, requerir a la solicitante mayores elementos de prueba o datos, o dentro de un plazo de 20 días, desechar la solicitud cuando no se cumpla con los requisitos establecidos en la Ley, resoluciones que deberán ser publicadas (salvo en el caso de desechamiento) en el Diario Oficial de la Federación y notificadas a las partes interesadas de que tenga conocimiento.

Desde el día siguiente a aquel en el que se publique la resolución de inicio de investigación en el Diario Oficial de la Federación, la Secretaría deberá notificar a las partes interesadas de que tenga conocimiento para que comparezcan a manifestar lo que a su derecho convenga, debiéndose enviar junto con la notificación copia de la solicitud presentada y de los anexos que no contengan información confidencial o de los documentos respectivos si la investigación es de oficio.

Las partes interesadas contarán con un plazo de 23 días para presentar los argumentos, información y pruebas. Los plazos dados se contarán a partir de la fecha de recibo del formulario, el cual según establece la Ley de Comercio Exterior, se considerará recibido 5 días después de la fecha en que haya sido enviado el destinatario o transmitido al representante diplomático competente del gobierno del país del exportador, o en el caso de un territorio aduanero<sup>11</sup> distinto, a un representante oficial del territorio exportador.

Dentro del plazo de 90 días, contados a partir del día siguiente de la publicación de la resolución de inicio de la investigación en el Diario Oficial de la Federación, la Secretaría debe dictar una resolución preeliminar mediante la cual puede adoptar cualquiera de las siguientes medidas de conformidad a lo dispuesto por el artículo 57 de la Ley de Comercio Exterior:

“...

***I. Determinar cuota compensatoria provisional, previo el cumplimiento de las formalidades del procedimiento y siempre que hayan transcurrido por lo menos 45 días después de la publicación de la resolución de inicio de la investigación en el Diario Oficial de la Federación;***

***II. No imponer cuota compensatoria provisional y continuar con la investigación administrativa, o***

***III. Dar por concluida la investigación administrativa cuando no existan pruebas suficientes de la discriminación de precios o***

---

<sup>11</sup> Cfr. Granados Valerio, Claudia Minerva, “El territorio aduanero es un ámbito espacial caracterizado por la existencia de una normatividad dictada para regular los movimientos de las mercancías, es decir la extracción e introducción de mercancías”, Ob.Cit., p. 23.

*subvención, del daño alegado o de la relación causal entre ambos.*

*...”*

Una vez terminada la investigación sobre prácticas desleales de comercio internacional, la Secretaría deberá someter a la opinión de la Comisión de Comercio Exterior el proyecto de resolución final y dentro de un plazo de 210 días contados a partir del día siguiente de la publicación en el Diario Oficial de la Federación de la resolución de inicio de la investigación, la Secretaría deberá dictar la resolución final a través de la cual deberá, de conformidad a lo dispuesto por el artículo 59 de la Ley de Comercio Exterior:

*“... ”*

***I. Imponer cuota compensatoria definitiva;***

***II. Revocar la cuota compensatoria provisional, o***

***III. Declarar concluida la investigación sin imponer cuota compensatoria.***

*...”*

Cabe precisar que la resolución final del procedimiento en comento, deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación y posteriormente notificarse a las partes interesadas de que se tenga conocimiento.

#### **1.2.6. Medidas de salvaguarda.**

Podemos definir que las medidas de salvaguarda son “...aquellos instrumentos de regulación y control que tienen por objeto la restricción y aún la prohibición de

importación, exportación, circulación o el simple tránsito de mercancías, cuando el Ejecutivo lo estime urgente, con el fin de regular la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de la realización de cualquier otro objetivo que beneficie a la nación.”<sup>12</sup>

A su vez, el artículo 45 de la Ley de Comercio Exterior establece lo siguiente:

*“Artículo 45.- Las medidas de salvaguarda son aquellas que, en los términos de la fracción II del artículo 4o., regulan o restringen temporalmente las importaciones de mercancías idénticas, similares o directamente competidoras a las de producción nacional en la medida necesaria para prevenir o remediar el daño grave a la rama de producción nacional de que se trate y facilitar el ajuste de los productores nacionales.*

*Estas medidas sólo se impondrán cuando se haya constatado que las importaciones han aumentado en tal cantidad, en términos absolutos o en relación con la producción nacional, y se realizan en condiciones tales que causan o amenazan causar un daño grave a la rama de producción nacional de que se trate.*

*Las medidas de salvaguarda podrán consistir, entre otras, en aranceles específicos o ad-valorem, permisos previos o cupos, o alguna combinación de los anteriores.*

---

<sup>12</sup> Martínez Vera, Rogelio, Ob. Cit., p. 117.

*Para la determinación de la existencia de daño grave o amenaza de daño grave se entenderá por rama de producción nacional el conjunto de productores nacionales de las mercancías idénticas o similares o directamente competidoras o aquéllos cuya producción conjunta constituya una proporción importante de la producción nacional total de dichas mercancías.”.*

Este tipo de medidas tienen el carácter de temporales y se impondrán cuando la Secretaría de Economía, haya constatado que las importaciones o exportaciones de determinadas mercancías o productos, en su caso, han aumentado en tal magnitud, que estén originando un grave daño a la economía del país o a algún sector específico de la producción nacional, o amenacen con hacerlo.

A su vez, de la lectura del artículo 45 antes citado, se desprende que las medidas de salvaguarda pueden consistir en la imposición por parte de la autoridad competente, que es en este caso la Secretaría de Economía, de aranceles, permisos previos o cupos, medidas que ya han sido analizadas en párrafos precedentes del presente trabajo.

Es de resaltar que para la imposición de éstas medidas, debe seguirse el procedimiento establecido en los artículos 49 al 59 de la Ley de Comercio Exterior, mismo que ya ha sido explicado en el punto que antecede relativo a cuotas compensatorias.

### **1.3. Derecho Aduanero.**

Es facultad del Estado el establecer lugares autorizados para permitir el ingreso o salida del territorio nacional de mercancías (aduanas), así como para realizar en dichos lugares la inspección o verificación de las mismas a efecto de mantener un adecuado control de los bienes o cosas que pasan a través de los mismos recaudando las correspondientes contribuciones que se generen por dichas operaciones, todo esto con la finalidad de proteger por un lado su industria y consecuentemente su economía; así como la seguridad nacional, evitando el ingreso de mercancías que puedan lesionar la salud de la población o alterar el orden público; y por el otro evitando la salida de productos que puedan generar desabasto de bienes esenciales para el desarrollo de su población.

Pero en aras de la seguridad jurídica de los ciudadanos, dichas facultades no pueden quedar al arbitrio de sus órganos de gobierno, razón por la cual es necesario la creación de normas jurídicas y regulaciones a efecto de especificar de manera detallada dichas funciones, surgiendo de esta forma, lo que se denomina Derecho Aduanero, cuya regulación en nuestro país se encuentra básicamente en la Ley de Comercio Exterior y la Ley Aduanera.

Por lo tanto, podemos decir que “El Derecho Aduanero es el conjunto de instituciones y principios que se manifiestan en normas jurídicas que regulan la actividad aduanera del Estado, las relaciones entre el Estado y los particulares que intervienen en dicha actividad, la infracción a esas normas, sus correspondientes sanciones y los medios de defensa de los particulares frente al Estado.”.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Rohde Ponce, Andrés, “DERECHO ADUANERO MEXICANO, Fundamentos y Regulaciones de la Actividad Aduanera”, Editorial Ediciones Fiscales ISEF, 2ª. Ed., México, 2005, p. 55.

El derecho aduanero tiene por finalidad asegurar el ejercicio de control sobre el tráfico internacional de mercancías por parte de las aduanas, para la importación y exportación.

### **1.3.1. La obligación aduanera y sus sujetos.**

“La obligación aduanera, consiste en el pago de dinero que el sujeto pasivo debe enterar al Estado en concepto de impuesto por la introducción o extracción de mercancías del territorio aduanero, una vez realizado el aforo y cumplido con las formalidades y requisitos necesarios.”.<sup>14</sup>

Cabe señalar que la legislación mexicana, divide en dos grandes rubros a los impuestos al comercio exterior:

#### **Ley Aduanera**

##### **Artículo 51.-**

*“Se causarán los siguientes impuestos al comercio exterior:*

*I. General de importación, conforme a la tarifa de la ley respectiva.*

*II. General de exportación, conforme a la tarifa de la ley respectiva.”.*

---

<sup>14</sup> Carvajal Contreras, Máximo, “Derecho Aduanero”, Editorial Porrúa, 10°. Ed., México, 2004, p. 379.

De la obligación aduanera, se desprende que existen dos sujetos:

**El sujeto activo** quien en términos generales es el Estado, aunque nuestra legislación abre la posibilidad que en algunas ocasiones el mismo Estado pueda llegar a ser también sujeto pasivo de la obligación aduanera (artículo 52, párrafo segundo de la Ley Aduanera), el cual en ejercicio de su soberanía e imperium, impone la obligación tributaria aduanera consistente en una contribución y quien se encuentra en aptitud de exigir el cumplimiento de la misma.

**El sujeto pasivo** que constituye la persona física o moral que jurídicamente debe pagar la deuda tributaria, al encuadrarse en el supuesto de hecho (hecho generador) previsto por la norma jurídica aplicable al caso concreto.

En relación a los sujetos de la obligación aduanera, la legislación mexicana, prevé lo siguiente:

### **Ley Aduanera**

#### **Artículo 52.-**

“Están obligadas al pago de los impuestos al comercio exterior las personas físicas y morales que introduzcan mercancías al territorio nacional o las extraigan del mismo, incluyendo las que estén bajo algún programa de devolución o diferimiento de aranceles, en los casos previstos en los artículos 63-A, 108, fracción III y 110 de esta Ley.

....”

#### 1.4. La Aduana.

El origen de las aduanas es muy antiguo. La India las conoció, al igual que Grecia; el impuesto en Atenas era del 2% al Valor de las mercancías. En Roma recibieron el nombre de *portoriun*, por haber sido en el puesto de Ostia donde se establecieron por primera vez.<sup>15</sup>

Es preciso mencionar, que el *portoriun*, era arrendado en subasta pública por periodo de cinco años, posteriormente llegó a ser una función recaudatoria directa del Estado, función que subsiste hasta nuestros días, pese a que se han concesionado algunas de sus actividades a los particulares.

Podemos conceptualizar a la aduana como una unidad administrativa que depende de la Administración General de Aduanas del Servicio de Administración Tributaria, órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y que tiene como funciones principales: controlar la entrada y salida de mercancías del territorio nacional, recaudar los impuestos al comercio exterior y ejercer vigilancia en materia de sanidad, migración y seguridad nacional.

Carlos Anabalón Ramírez, jurista chileno, por su parte define a la Aduana como:

*“[...] el organismo estatal encargado de intervenir en el tráfico internacional de mercancías, vigilando y fiscalizando su paso a través de las fronteras del país, aplicando las normas legales y reglamentarias relativas a la importación, exportación y demás regiones aduaneras; formando las estadísticas de este tráfico; determinando y percibiendo los tributos que lo afectan u*

---

<sup>15</sup>Alejandro Garcés, Luis y José Javier, Almajano Pablos, “Derecho Aduanero”, Editorial Internacionales Universitarias, Madrid, 1992, p. 7.

*otorgando las exenciones o franquicias que lo benefician, y cumpliendo con las demás funciones que las leyes le encomiendan.”*<sup>16</sup>

Existen a su vez, otras funciones que pueden atribuirse a las aduanas, como:

- El recaudar las cuotas compensatorias.
- Formar estadísticas de comercio exterior.
- Prevenir y reprimir las infracciones y delitos aduaneros.
- Prevenir y reprimir el tráfico de drogas y estupefacientes.
- Registrar los controles sanitarios y fitosanitarios.
- Registrar el cumplimiento de las restricciones y regulaciones no arancelarias.
- Verificar los certificados de origen de mercancías con preferencias tarifarias.
- Controlar el uso de las mercancías en los regímenes aduaneros en donde se encuentren suspendidos los impuestos al comercio exterior.
- Impedir el tráfico de desperdicios y residuos tóxicos en cumplimiento de las legislaciones ecológicas nacionales e internacionales.

La función aduanera surge como consecuencia de la actividad del comercio internacional, toda vez que éste tiene en el actual contexto de nuestra sociedad, un papel de primera importancia en el desarrollo económico de los países.

Hoy en día, la operación de la Administración General de Aduanas del Servicio de Administración Tributaria abarca todo el territorio nacional, con un total de 48 aduanas distribuidas de la siguiente forma: 19 en la frontera norte, 2 en la frontera

---

<sup>16</sup> Witker, Jorge, “Derecho Tributario Aduanero”, Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1999, p. 12.

sur, 17 marítimas y 10 interiores. Siendo la aduana de Nuevo Laredo, Tamaulipas, la mayor aduana fronteriza de América Latina.

#### **1.4.1. Despacho de mercancías.**

El artículo 35 de la Ley aduanera nos dice que: “se entiende por despacho el conjunto de actos y formalidades relativos a la entrada de mercancías al territorio nacional y a su salida del mismo, que de acuerdo con los diferentes tráficos y regímenes aduaneros establecidos en el presente ordenamiento, deben realizar en la aduana las autoridades aduaneras y los consignatarios, destinatarios, propietarios, poseedores o tenedores en las importaciones y los remitentes en las exportaciones, así como los agentes o apoderados aduanales.”

Nuestra legislación establece que quienes importen o exporten mercancías, están obligados a presentar por conducto de agente o apoderado aduanal, en la forma oficial aprobada por la Secretaría, un pedimento, que no es más que “... una declaración fiscal a través de la cual el contribuyente informa a la autoridad aduanera el destino que dará a las mercancías nacionales y extranjeras y comprueba el cumplimiento de obligaciones tributarias y no tributarias inherentes al régimen aduanero de que se trate.”<sup>17</sup> A dicho pedimento deberá acompañarse tratándose de importación la factura comercial, los documentos que comprueben el cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias a la importación, el certificado de origen, que es el documento en el que se constata el país de origen de las mercancías que habrán de importarse, (dicho documento reviste especial relevancia, dado que en caso de tratarse de un país que tenga celebrado algún

---

<sup>17</sup> Granados Valerio, Claudia Minerva, Ob. Cit., p. 35.

Tratado de Libre Comercio con el nuestro, las mercancías que ampare dicho documento gozarán de preferencia arancelaria o no se encontrarán sujetas al pago de cuotas compensatorias, dependiendo el caso), entre otros.

A su vez, los trámites tendientes a la importación y exportación de mercancías, necesariamente deberán hacerse a través del agente aduanal, que es la persona física autorizada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en específico por la Administración General de Aduanas del Servicio de Administración Tributaria, para promover por cuenta ajena el despacho de las mercancías en los diferentes regímenes aduaneros, previstos en el artículo 90 de la Ley Aduanera, los cuales son:

**A. Definitivos**, los cuales son por tiempo ilimitado y pueden ser de importación o de exportación.

**B. Temporales**, mismos que pueden ser:

- De importación, para retornar al extranjero en el mismo estado o para elaboración, transformación o reparación, entendiéndose por importación temporal, la entrada al país de mercancías para permanecer en el por tiempo limitado, de conformidad a los plazos establecidos en el artículo 106 de la Ley Aduanera.
- De exportación, para retornar al país en el mismo estado o para elaboración, transformación o reparación.

**C. Depósito Fiscal.**

***D. Tránsito de mercancías, el cual puede ser interno o internacional.***

***E. Para elaboración, transformación o reparación en recinto fiscalizado, y;***

***F. Recinto Fiscalizado Estratégico.***

Cabe destacar que el agente aduanal tiene derecho a autorizar mandatarios (quienes tendrán el carácter de representantes del mismo), así como dependientes, a efecto de que lo auxilien en todos los trámites relativos al despacho de mercancías. Es de resaltar que el agente aduanal es ilimitadamente responsable por los actos de sus empleados o dependientes autorizados, así como de sus mandatarios de conformidad a lo dispuesto por la fracción VI del artículo 160 de la Ley Aduanera.

Una vez elaborado el pedimento y efectuado el pago de las contribuciones y cuotas compensatorias, mismas que serán determinadas en su caso por el agente aduanal, se deberán presentar las mercancías junto con el pedimento respectivo ante la autoridad aduanera, a efecto de que se active lo que se conoce como mecanismo de selección automatizado (que es un sistema aleatorio consistente en un “semáforo fiscal”, el cual determina si las mercancías deben someterse a reconocimiento aduanero o segundo reconocimiento aduanero). Si el “semáforo fiscal” marca luz verde, implica que las mercancías no serán sujetas a revisión o reconocimiento por parte de la autoridad aduanera, y las mercancías deberán ser entregadas al interesado, lo cual se conoce como desaduanamiento libre, por el

contrario, si el semáforo marca luz roja, las mercancías necesariamente deberán ser sujetas a reconocimiento o verificación, 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 deberán a un segundo reconocimiento, y si derivado de esta segunda activación del mecanismo de selección automatizado se origina un desaduanamiento libre, las mercancías deberán ser entregadas al interesado y será el fin del despacho aduanero.

Por el contrario, si la autoridad aduanera al efectuar el reconocimiento aduanero detecta alguna irregularidad o incidencia, deberá levantarse acta de inicio al procedimiento en materia aduanera, debiéndose hacer constar en dicha acta de conformidad a lo establecido por el artículo 150 de la Ley Aduanera, lo siguiente: la autoridad que practique la diligencia, los hechos y circunstancias que motiven el inicio del procedimiento, la descripción, naturaleza y demás características de las mercancías, y en los casos en que proceda se deberá realizar una toma de muestras de las mercancías y los elementos probatorios necesarios a efecto de que la autoridad se encuentre en aptitud de dictar la resolución correspondiente.

Durante la práctica de la diligencia en comento, se deberá requerir al interesado para que designe dos testigos y señale domicilio para oír y recibir notificaciones dentro de la circunscripción territorial de la autoridad. A su vez, en el acta de inicio al procedimiento administrativo en materia aduanera (PAMA), se deberá señalar que el interesado cuenta con un plazo de diez días hábiles, que empezarán a contarse a partir del día siguiente a aquel en que surta efectos la notificación de la citada acta, a fin de que la parte afectada ofrezca pruebas y se formule alegatos a

efecto de desvirtuar las irregularidades que se detecten durante la práctica del reconocimiento aduanero.

No se omite señalar que de conformidad a lo dispuesto por la fracción III del artículo 151 de la Ley Aduanera, las autoridades aduaneras procederán al embargo precautorio de las mercancías y de los medios en que se transporten, cuando no se acredite con la documentación aduanera correspondiente, que las mismas se sometieron a los trámites previstos en la Ley Aduanera, para su introducción al territorio nacional o para su internación de la franja o región fronteriza al resto del país, así cuando no se acredite la legal estancia o tenencia de las mismas.

#### **1.5. Control político y seguridad jurídica en materia de comercio exterior.**

Como hemos observado en líneas precedentes, los gobiernos de los distintos países se encuentran en aptitud de establecer diversas medidas de carácter no arancelario, a efecto de evitar la introducción de ciertas mercancías a su territorio, o de restringir el acceso a las mismas, medidas tales como: permisos previos, cupos, reglas de origen, certificaciones, cuotas compensatorias, medidas de salvaguarda, y otras, las cuales ya fueron analizadas en el presente trabajo; lo anterior, con el objeto de proteger su industria interna y consecuentemente su economía, la salud de su población o cuando se encuentre en juego la seguridad nacional.

En ese entendido, existe una política comercial que tiene como objetivo fundamental la de hacer más eficiente y competitiva la economía, de producir con mayor calidad y a bajo costo, la cual está orientada al establecimiento de una mayor relación económica y recíproca con aquellas regiones en donde se encuentra el

comercio mundial, de tal forma que a través de medidas gubernamentales se afecta la dirección y el volumen del comercio internacional con el fin de reasignar el consumo y la producción, captando recursos para el erario público y/o influir en la balanza de pago del país.

Bajo ese contexto, las políticas en materia de comercio exterior demandan en la actualidad la consideración de los Tratados de Libre Comercio, la integración de regiones enteras de libre comercio o bien de bloques económicos, siendo la tendencia mundial en nuestros días.

Por otra parte, es preciso mencionar que los países que han adoptado el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio Exterior (GATT), han tenido que aceptar la reducción de hasta un 80% de los aranceles aplicados a las importaciones y se ha observado que la reducción de éstos, atiende a los compromisos adquiridos en los Tratados de Libre Comercio en donde las mercancías provenientes del extranjero, pueden ingresar a un territorio sin el pago de los impuestos al comercio exterior, de ahí que la función recaudadora de la aduana a descendido y se entiende que lo seguirá haciendo en la medida en que un país adopte la liberación de su comercio exterior.

Bajo este esquema, las aduanas más que tener una función recaudadora cumplen con una función económica pues facilita el flujo comercial entre países, dirigiendo su actividad a otros objetivos como es la de vigilar el cumplimiento de las disposiciones aduaneras, ya que en caso de inobservancia pone en peligro la industria nacional al permitir el ingreso ilegal de mercancías que desplazan a las nacionales, dañando el mercado y por tanto coloca en riesgo la planta productiva y el empleo. Las aduanas

también permiten regular la economía de un país, al fomentar las exportaciones a través de la facilitación de los procedimientos del despacho de la aduana, así como también cumple una función financiera, pues constituye un mecanismo regulador de la balanza comercial y de la balanza de pagos, pues a través de ella se puede regular las importaciones y exportaciones de un país. En ese tenor, las aduanas actúan como una medida de control y seguridad jurídica en materia de comercio exterior, funcionando por ende, bajo las políticas gubernamentales para recaudar ingresos para el Estado, ejercer un control sanitario y fitosanitario o de seguridad nacional, además de convertirse dentro de la política de comercio exterior como un agente protector de la industria nacional.

Dentro de los principales instrumentos de control político y seguridad jurídica en materia de comercio exterior, encontramos los siguientes: a) las políticas de importación y de exportación de mercancías; b) los aranceles y los tributos al comercio exterior; c) los controles de comercio exterior distintos de los aranceles como las regulaciones y restricciones no arancelarias; d) otros instrumentos tales como: Tratados o Acuerdos de Libre Comercio, medidas contra prácticas desleales, los programas de fomento y de comercio exterior, la política cambiaria y la inversión extranjera.

#### **1.5.1. Las políticas de importación y de exportación de mercancías.**

Estas se basan fundamentalmente en controlar, revisar y fiscalizar física y documentalmente las mercancías que entran al país o salen del mismo, con la finalidad de facilitar el comercio exterior, haciendo cada vez más eficaz y mejor sus formas y métodos de operación, sin dejar de atender la función sustantiva de

seguridad nacional, en relación con el tráfico de drogas y estupefacientes, armas prohibidas, del tráfico de desperdicios y residuos tóxicos, de violación a los derechos de propiedad industrial y de actos de terrorismo.

### **1.5.2. Las políticas de aranceles y los tributos al comercio exterior.**

Esta política protege a la industria dentro de la política económica de un país; abarca el conjunto de disposiciones tomadas por el gobierno para el establecimiento del sistema arancelario y legislación complementaria, con la finalidad de regular el intercambio de mercancías y servicios con el exterior, la cual cumple básicamente con dos funciones:

- a)** El aspecto fiscal, que tiene como propósito obtener recursos para el erario federal a través de la imposición de tributos a la importación y exportación de mercancías.
- b)** El aspecto extrafiscal que tiene como objetivo, en el caso de las importaciones, proteger a la industria doméstica de la competencia indeseable de productos similares extranjeros; el sustituir importaciones, con lo cual se fomenta la producción interna de productos sustituidos y se evita la salida de divisas.

### **1.5.3. Los controles de comercio exterior distintos de los aranceles como las regulaciones y restricciones no arancelarias.**

Son instrumentos de comercio exterior que se justifican en términos del bienestar nacional, la salud humana, la salud animal, el medio ambiente, y la seguridad nacional; así como para proteger a las industrias que se verían perjudicadas por importaciones o exportaciones que representen un peligro de consecuencias

lamentables para la nación o su economía. Dichos instrumentos, consisten en el establecimiento de medidas que regulan, restringen o prohíben la entrada o salida de mercancías a un país, estas medidas pueden consistir en: permisos previos, autorizaciones, cupos, marcados de país de origen, certificaciones, salvaguardas, cuotas compensatorias, normas oficiales (NOM's) y otros instrumentos que se consideren adecuados para el logro de esta política. Los artículos 15 y 16 de la Ley de Comercio Exterior, enumera en forma enunciativa las principales formas de regulación y restricción no arancelarias aplicables.

#### **1.5.4. Otros instrumentos de control político y seguridad jurídica en materia de comercio exterior.**

Lo constituyen los Tratados y Acuerdos de Libre Comercio (TLC'S), mismos que se traducen en medidas contra las prácticas desleales de comercio exterior, políticas cambiarias de moneda, programas de fomento y de comercio exterior y de modernización de las aduanas y procedimientos aduaneros ágiles y suficientes.

Entre estas medidas, cobra vital importancia la consistente en vigilar la actividad aduanera, la cual se traduce en el control, custodia y salvaguarda del cumplimiento de las obligaciones y requisitos establecidos por las leyes para permitir la entrada y salida de bienes, y medios de transporte por el territorio nacional durante el tiempo que dure su estancia, de ahí que el Estado por medio de actos de autoridad ejerce dominio sobre el territorio aduanero, definiéndose éste como: "*...al espacio sobre el cual se aplican las leyes y disposiciones aduaneras.*".<sup>18</sup> En ese entendido, en la

---

<sup>18</sup> Rohde Ponce, Andrés, "Derecho Aduanero Mexicano, Fundamento y Regulaciones de la Actividad Aduanera", Editorial Ediciones Fiscales ISEF, México, 2005, p. 92.

legislación aduanera destacan las disposiciones contenidas en los artículos 102, 103 y 105, del Código Fiscal de la Federación, relativas al delito de contrabando y sus diferentes modalidades, que tienen como propósito evitar que se introduzcan o extraigan mercancías al país, engañando o burlando a la autoridad aduanera con el propósito de omitir parcial o totalmente del pago de contribuciones o cuotas compensatorias, sin permiso previo, o que sean de tráfico prohibido.

## **CAPÍTULO SEGUNDO**

### **Antecedentes de los aspectos generales de la regularización de vehículos extranjeros.**

#### **2.1. Estudio breve de antecedentes históricos del comercio exterior.**

Antes de referirnos al comercio exterior, es necesario hablar acerca de los orígenes del comercio propiamente dicho, los cuales datan desde que aparecen las primeras organizaciones sociales de la humanidad, cuando el ser humano se percata de que resulta imposible bastarse asimismo para la satisfacción de todas sus necesidades sociales y a su vez, se da cuenta de que contaba con bienes que no necesitaba de manera inmediata y que otra persona no tenía bienes que le hacían falta.

Inicialmente existe una etapa conocida como "...economía cerrada o natural, en la cual cada grupo satisface íntegramente sus necesidades por sí mismo..."<sup>1</sup>; posteriormente los grupos sociales, comienzan a darse cuenta de que existían satisfactores que no podían producir, siendo que otros grupos se encontraban en aptitud de hacerlo y viceversa, surgiendo lo que se conoce como "el trueque" que implicaba un intercambio de satisfactores entre los diversos grupos, para así complementarse y satisfacer las necesidades del propio grupo.

Los orígenes del comercio como tal, se remontan a la época de los griegos, los fenicios y los romanos, sin embargo, los primeros antecedentes premodernos del comercio exterior, se sitúan en Europa y de manera específica en la baja edad media existiendo en dicha época, tres principales plazas como son el Mediterráneo

---

<sup>1</sup> Mantilla Molina, Roberto, "Derecho Mercantil, Introducción y Conceptos Fundamentales, Sociedades", Editorial Porrúa, 4ª Ed., México, 1993, p. 33.

con las ciudades de Génova, Venecia y Pisa, provocando las últimas guerras santas del siglo XVIII una gran actividad en el tráfico de éste mar, sirviendo dichas ciudades europeas de enlace con oriente, específicamente para el comercio de productos de lujo tales como sedas, especias, plata, oro y porcelanas; otra gran plaza era Flandes cuya actividad comercial se centró más en productos indispensables y de amplio consumo entre las poblaciones de aquella época tales como lana, paños, tintes, entre otros.

### **Descubrimiento de América.**

Con el descubrimiento de América en el año de 1492 y a su vez con el avance de Portugal en la ruta de las “Indias”, se extendió la penetración europea comercial por parte de España y Portugal en el nuevo continente, situación que produjo dos hechos trascendentes: por un lado la reactivación del comercio intraeuropeo con la introducción de nuevas mercancías como especias, tubérculos, maderas, etc., y por el otro el surgimiento de una revolución en los precios por los metales preciosos procedentes de la América española.<sup>2</sup>

### **Mercantilismo.**

Durante los siglos XVII y XVIII, los criterios comerciales dominantes se centraron en la corriente económica denominada Mercantilismo, cuyos principales postulados se resumían en lo siguiente: que un país sería más rico cuanto más oro tuviera en sus arcas, siendo la acumulación de metales preciosos la forma más deseable de

---

<sup>2</sup>Cfr. Ballesteros Roman, Alfonso, “Comercio Exterior-Teoría y Práctica”, Editorial Universidad de Murcia, Servicio de Publicaciones, 2ª Ed., España, 2001, p. 15 y16.

riqueza y a su vez en el argumento de que el intercambio internacional, no debía dejarse al arbitrio de los ciudadanos, siendo el propio Estado el que debía intervenir en el mismo. El objetivo fundamental de esta corriente consistió en: La abolición de las restricciones medievales tales como los monopolios señoriales, etc., y la creación de Estados nacionales poderosos que pudieran competir económica y militarmente con España y Portugal.

### **El librecambismo.**

En el siglo XIX, nació la corriente denominada librecambismo, lo anterior como una reacción a la proliferación de las trabas comerciales impuestas por el mercantilismo, teniendo dicha corriente como principales características la tendencia a desaparecer las trabas y barreras al comercio y la libre movilidad de los factores de la producción, capital y trabajo. Dicha corriente fue impulsada básicamente por Inglaterra.<sup>3</sup>

### **Proteccionismo.**

Entre los años de 1875 y 1914, surgió otra corriente económica denominada proteccionismo, misma que generó un cambio en la política comercial de los países europeos, abandonándose lo que se conoce como librecambismo y volviéndose a las formas proteccionistas, arancelarias y no arancelarias. Dicha corriente tuvo su origen en la crisis financiera de 1873 sufrida en Europa, misma que tuvo repercusión comercial, trayendo dicha crisis como consecuencia el que los países cerraran sus fronteras, así como que el desempleo se elevara a cifras alarmantes.

---

<sup>3</sup>Cfr. Ballesteros Roman, Alfonso, Ob. Cit., p. 13.

## **Capitalismo liberal.**

Durante los años de 1914 y 1944, el comercio internacional se retrajo de manera significativa, surgiendo lo que se conoce como capitalismo liberal, las principales causas de esta corriente económica, fueron: el aumento de las fronteras nacionales en Europa; el abandono del Libre Comercio por parte de Inglaterra, con la Ley de Salvaguarda de la Industria de 1921 y la prolongación de la vigencia de los gravámenes de Mackena; el desarrollo industrial de los Estados Unidos y Japón, naciones que durante esta época aumentaron de manera considerable su capacidad de exportación de manufacturas. Sin embargo, entre los años de 1932 y 1935, se produjo una reducción del comercio mundial del 30% sobre la cifra de 1929 derivado de una escalada de cuotas y barreras arancelarias impuestas por los países, provocando que en las negociaciones bilaterales se violara la cláusula de la nación más favorecida, por lo que dio origen al comercio de compensación, tal fue el caso que "...en diciembre de 1932 Hungría acordó intercambiar huevos y cerdos por carbón checo." <sup>4</sup>

## **Globalización económica.**

En la segunda mitad del siglo XX y derivado de la finalización de la segunda guerra mundial, las naciones se sensibilizaron para dar origen a una nueva idea de colaboración y solidaridad entre las mismas, surgiendo como consecuencia de lo anterior, en el año de 1943 la primera agencia de las Naciones Unidas en los Estados Unidos de América, así como la creación en 1944 del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo, mejor

---

<sup>4</sup> Ibidem, p. 22.

conocido como Banco Mundial, organismos cuyos principales objetivos consistían en: "...reconstruir el sistema internacional de intercambios y pagos y facilitar recursos crediticios para atender la reconstrucción de la economía europea, después de la segunda guerra mundial."<sup>5</sup>

Como se describe en líneas anteriores, el comercio exterior ha venido evolucionando a lo largo de la historia, desarrollándose de manera significativamente creciente, hasta convertirse en la actividad tan compleja e indispensable para el crecimiento económico de los países, que es hoy en día.

### **El comercio exterior en México.**

En México la facultad de legislar en materia de comercio exterior, tiene su origen en la ley de 14 de diciembre de 1883, misma que se estableció en la fracción X del artículo 72 constitucional, confiriéndose la misma al Congreso Federal.<sup>6</sup>

El Estado Mexicano, como consecuencia de las políticas proteccionistas que se desarrollaron después de la segunda guerra mundial, para salvaguardar el mercado interno del flujo de mercancías del exterior que pudieran desplazar a la producción nacional, adoptó diversas medidas de control de comercio exterior, como; las que aluden a la fijación de cuotas a la importación de ciertas mercancías, otras a la fijación de aranceles que gravan fuertemente productos que vienen del extranjero, y algunas más que significan restricciones totales a la importación de ciertas mercancías, dio como resultado entre otras cosas, la política denominada de "la sustitución de las importaciones", la cual generó la creación de industrias y fuentes

---

<sup>5</sup> Ballesteros Román, Alfonso, Ob. Cit., p. 22.

<sup>6</sup> Cfr. Mantilla Molina, Roberto, Ob. Cit., p. 16.

de trabajo para todos. Sin embargo, dicha estrategia económica sobreprotegió a la planta productiva, creando una industria ineficiente y por lo tanto poco competitiva, misma que se sostuvo con precios oficiales, aranceles altos y permisos previos a la importación.

Es aproximadamente en el año de 1970, cuando se lleva a la práctica un modelo de desarrollo diferente, en la que la política económica gira alrededor de estímulos a la iniciativa privada, y a la gran participación del sector público en la misma, a esta etapa se le conoce con el nombre de “Desarrollo Estabilizador”. Durante este periodo el sector industrial imprimió mayor dinamismo, en los procesos productivos, basado en una política de aumento de la producción y productividad y a la búsqueda de mayor autonomía tecnológica. Sin embargo, el desmedido aumento en las importaciones como efecto multiplicador en la “nueva industria” y toda vez que las exportaciones fueron perdiendo gradualmente competitividad, no solamente por la paridad cambiaria que se tenía en ese momento, y que desde luego estaba sujeta a una sobre-valoración, sino porque no fueron promovidas, trajo consigo un desequilibrio en lo externo.

Las políticas de comercio exterior en este periodo se manejaron, sobre todo, a base de modificaciones a los aranceles, precios oficiales de los artículos objeto de comercio exterior, permisos previos o licencias de importación, lo que se traduce en un proteccionismo industrial, utilizando intensamente los controles a la importación, por ejemplo mientras que en 1947 sólo estaban sujetos a control el 1% de los bienes importados, en 1966 requerían permiso previo el 60% de las 11,000 fracciones arancelarias de importación, en 1970 llegó a 68.3%, y en 1975, abarcó el

100% de las fracciones arancelarias, para 1982 persiste esta tendencia, mediante los siguientes criterios para otorgar los permisos previos:

**a).**- Que fuesen bienes que no se produjeran en el país.

**b).**- Que la producción nacional no abasteciera por entero al mercado interno.

**c).**- Que existiera escasez temporal de la oferta y debiera satisfacerse con importaciones, y

**d).**- Que las mercancías de origen nacional no sustituyeran a las extranjeras, en términos de precios, calidad y oportunidad de entrega.

Cabe mencionar, que el período 1979 a 1985 es conocido como el del “BAM Petrolero”, el cual está caracterizado por la fuerte expansión del gasto del sector público lo que fue posible por el incremento de la deuda externa, la que paso de 6,641 millones de dólares en 1971, a 20,094 en 1975 y 84,874 millones de dólares en 1982, afortunadamente los ingresos por concepto de exportaciones petroleras se incrementaron en forma cuantiosa, pero las importaciones crecieron rápidamente y las exportaciones fueron perdiendo competitividad.

La vulnerabilidad de la economía basada en el petróleo, se presentó cuando su precio en el mercado internacional se desplomó, ocasionando que se declarara México incapaz de pagar su deuda externa, y desde entonces el país se ha embarcado en un programa de ajuste estructural en un intento de corregir sus desequilibrios económicos y liberalizar la economía.

Tal liberación en el terreno de las importaciones, implicó que por primera vez se haya reconocido implícitamente que las políticas restrictivas a la importación no eran el instrumento apropiado para mantener la balanza de pagos en equilibrio, por lo que se abandona definitivamente el modelo de sustitución de importaciones que había dominado la política económica de México.

De tal forma que se da un avance significativo en los cambios de desgravación arancelaria, situándose en una tasa máxima del 20%, además se reducen las fracciones arancelarias sujetas a permisos previos. Sin embargo, en el sector de vehículos usados, no se encuentra ningún cambio, por el contrario se cierra la importación de estas mercancías quedando sujetas a dicho permiso, los cuales en esta última década su autorización ha estado totalmente restringida.

## **2.2. El extinto Registro Federal de Automóviles.**

Los antecedentes del Registro Nacional de Vehículos lo podemos encontrar en los Registros que para tal efecto se crearon en el país, siendo estos los siguientes:

### **2.2.1. Registro Federal de Automóviles de 1957.**

Este Registro fue creado por el legislativo mediante el “Decreto que establece el registro de automóviles de todas clases para el transporte de personas o de carga, ómnibus es, camiones, tractores, remolques y chassises que se encuentren en el país, o que se importen, fabriquen o ensamblen en el mismos” publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1957.

Este Decreto mencionaba que el Registro estaría a cargo de la Dirección de Registro Federal de Automóviles, la cual dependía de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Establecía que los propietarios o poseedores de los vehículos o sus representantes, debían presentarlos a la Dirección de Registro Federal de Automóviles, a la Aduana, al servicio aduanero de la planta de montaje o a la oficina federal de hacienda ante la que hubieren hecho la solicitud de inscripción, para que se hiciera la identificación y se tomaran las calcas del número de serie y del motor del vehículo a registrar.

Como documentos comprobatorios de inscripción en el Registro, se expedía una constancia, se pegaba en el vehículo una calcomanía y se fijaba una placa.

Se establecía la publicidad del Registro al señalar que todos los particulares tendrían derecho a obtener copias certificadas de las constancias del Registro, previo pago de los derechos respectivos, como lo señalaba en su artículo 13, dicha excepción a que solamente los propietarios o poseedores de algún vehículo registrado tendrían derecho a la solicitud de expedición de un nuevo ejemplar del certificado de inscripción.

En este ordenamiento legal, no se separaban las infracciones de las sanciones, sino que en el mismo artículo se describía la acción o la omisión y su correspondiente sanción, así por ejemplo se indicaba que tanto los propietarios o poseedores de los vehículos que fueran enajenados, como las personas que los adquiriesen, estaban obligados a dar aviso del cambio de propietario a la oficina encargada del Registro, dentro de un plazo de 15 días contados a partir de la fecha

de la operación y la falta de cumplimiento, sería sancionada con multa de \$20.00 a \$100.00 pesos.

Asimismo, la presentación extemporánea de la solicitud de registro sería sancionada con multa de \$20.00 pesos. Si algún vehículo era detenido y no se comprobaba la inscripción en el Registro, se imponía una multa de \$100.00 pesos salvo que se demostrara que se había presentado en tiempo la solicitud del registro.

Las autoridades federales, estatales o municipales, no podían dar de alta ni proporcionar placas de circulación a vehículos que no estuvieran registrados, la constancia era la única que amparaba la legal estancia en el país, por tanto, era obligatorio que el vehículo llevara siempre dicho documento, ya que de lo contrario, podía ser detenido por las autoridades fiscales.

Dejaba al Reglamento la diferenciación de la inscripción para las importaciones temporales y las definitivas, así como la forma y términos en que se debían dar los avisos; cabe mencionar que dicho Reglamento nunca se expidió.

### **2.2.2. Registro Federal de Automóviles de 1965.**

El 13 de enero de 1965, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la “Ley del Registro Federal de Automóviles”, con la cual se creó el Registro Federal de Automóviles, dicha Ley establecía como concepto genérico de automóvil toda clase de vehículos automotores para transporte de personas o de carga tales como automóviles, omnibuses, camiones, remolques, chasises y tractores no agrícolas, que se encuentran, fabricaran o ensamblaran en el país, o que se importaran, los cuales debían inscribirse en el Registro.

Señalaba el otorgamiento de franquicias para la internación de automóviles a las zonas fronterizas y perímetros libres, y para el disfrute de las mismas se requerían dos requisitos que se tuviera permiso para internar el vehículo por parte de la Secretaría de Industria y Comercio y que el precio oficial no excediera de \$40,000.00. También indicaba que quienes importaran automóviles sin la autorización de la Secretaría de Industria y Comercio cometerían el delito de contrabando y serían castigados con las sanciones para dicho delito. Cabe mencionar que iguales penas se aplicarían a todo funcionario o empleado que autorizara la internación del vehículo, proporcionara permiso de circulación o placas para el mismo, o lo inscribiera en el Registro Federal de Automóviles sin contar con la autorización de la Secretaría de Industria y Comercio.<sup>7</sup>

Asimismo, es de hacer notar que los empleados federales, estatales y municipales que dieran de alta un vehículo o proporcionaran placas para la circulación del mismo y que no hubiesen sido inscritos en el Registro, serían responsables solidarios en el pago de la multa, mientras que los funcionarios o empleados de la Federación, Estados o Municipios que, ilegalmente, dieran de alta o proporcionaran permiso o placas para la circulación de automóviles o los inscribieran en el Registro, cometerían el delito de contrabando y se les aplicaría la pena correspondiente.

Señalaba que el Registro Federal de Automóviles era público, los particulares podían obtener informes relativos a los automóviles inscritos en el Registro y copias certificadas de documentos.

---

<sup>7</sup> Estudio realizado por la Administración Central de Comercio Exterior de la Administración General de Auditoría Fiscal Federal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, "Guía para la Revisión Documental y Física de Vehículos de Procedencia Extranjera Importados o Regularizados en el País de 1983 a 1999, conforme a las Diversas Disposiciones Oficiales emitidas por Autoridades Competentes", Enero de 2005, s/p, p. 35.

Distinguía tres clases de inscripción en el Registro:

- A. Definitiva:** Para los vehículos fabricados o ensamblado en el país o en el extranjero que se hubieren importado definitivamente.
  
- B. Provisional:** Para los importados definitivamente para transitar en zonas y perímetros libres; los importados provisionalmente para circular en la zona fronteriza, los miembros de los cuerpos diplomáticos y consulares mexicanos y extranjeros.

La inscripción indicada al inicio del presente punto solamente se haría a nombre de personas que comprobaran su residencia en las zonas o perímetros libres o zonas fronterizas, respecto de vehículos de su propiedad, la residencia se comprobaría con la constancia de Registro Federal de Causantes y en su defecto con pruebas fehacientes que serían valorizadas por la Dirección del Registro.

- C. Temporal:** Para los automóviles en tránsito, importados temporalmente o internados temporalmente, al resto del país.

Los comprobantes de la inscripción en el Registro eran: para los inscritos definitivamente, un certificado de inscripción, una placa y una calcomanía, de diferente color a la de los inscritos definitivamente, para los inscritos temporalmente, una calcomanía y un permiso.

Los avisos que los propietarios o legítimos poseedores de automóviles inscritos en forma definitiva o provisional, estaban obligados a dar eran:

- 1.- De cambio de domicilio, de propietario o legítimo poseedor, de motor de bastidor, de carrocería, de tipo de vehículo.
- 2.- De robo.
- 3.- De recuperación.
- 4.- De destrucción de la calcomanía o placa metálica.
- 5.- De pérdida, destrucción o inutilización parcial o total de certificado o constancia de registro.
- 6.- De baja, por destrucción o exportación definitiva.

La Ley del Registro Federal de Automóviles, contemplaba el secuestro de los vehículos cuya estancia en el país fuera ilegal, y se consideraba ilegal si los mismos circulaban sin la documentación del Registro correspondiente o si habían sufrido alteraciones que impidieran la identificación total o de alguna de sus partes por cambio de bastidor, carrocería o motor, por lo que se procedía a su secuestro a fin de inscribirlos o en su caso, hacer las rectificaciones que procedieran.

La autoridad encargada del registro era la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por conducto de la Dirección del Registro Federal de Automóviles, de sus delegaciones y de las aduanas que la auxiliaban. A dicha Dirección le correspondía entre otras funciones, valorizar los documentos que presentaran los interesados para acreditar la propiedad o legal posesión de los automóviles y su legal estancia en el país, así como vigilar la aplicación de las disposiciones fiscales relacionadas con automóviles.

Prohibía la enajenación de los automóviles importados temporalmente, mientras que los importados definitivamente a zonas o perímetros libres y zonas fronterizas,

sólo podían enajenarse dentro de dichas zonas y entre personas residentes de las mismas.

Entre las principales infracciones estaban las siguientes:

No inscribir el automóvil, no presentar o presentar extemporáneamente los aviso, enajenar los automóviles importados temporalmente, enajenar automóviles importados definitivamente a zonas o perímetros libres o provisionalmente a zonas fronterizas, internar automóviles de zonas libres a zonas fronterizas al resto del país sin el permiso correspondiente. Mientras que las sanciones iban desde multa hasta la cancelación del permiso correspondiente.

### **2.2.3. Registro Federal de Vehículos de 1977.**

Este Registro Federal de Vehículos fue creado por la Ley del mismo nombre, la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1977, el objeto de la ley era el control fiscal y el registro de vehículos que se encontraran en el territorio nacional.

Esta Ley no sólo comprendía automóviles, sino también el registro de las aeronaves y embarcaciones, excepto los vehículos militares, aeronaves y embarcaciones de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina.

La autoridad encargada para la aplicación de la ley era la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Se prohibía a las autoridades Federales, de los Estados, del Distrito

Federal y de los Municipios, dar de alta o proporcionar placas a vehículos que no estuvieron inscritos en el Registro.<sup>8</sup>

Como legislación supletoria se estableció el Código Fiscal de la Federación y la legislación aduanera.

Se señalaba el carácter público del Registro, pudiendo cualquier interesado obtener información sobre las inscripciones, mediante solicitud escrita, entrañando en este registro el principio de publicidad, proporcionando seguridad jurídica a los particulares al brindar certidumbre en cuanto a sus asientos registrales.

Excluía de la obligación de inscripción al Registro, a las embarcaciones o aeronaves que prestaran servicio público extranjero de transporte internacional.

Sin embargo, ante las constantes violaciones en la operación y deficiente administración del Registro Federal de Vehículos, y considerando que no se lograba el cumplimiento de un interés público, mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación de 28 de diciembre de 1989, se resolvió abrogar la Ley del Registro Federal de Vehículos de fecha 28 de diciembre de 1977.

Es preciso hacer notar, que el 22 de marzo de 1988, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el cual en su artículo 87, faculta a la Dirección General de Aduanas para aplicar la Ley del Registro Federal de Vehículos, a través de la Dirección de

---

<sup>8</sup>Estudio realizado por la Administración Central de Comercio Exterior de la Administración General de Auditoría Fiscal Federal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, "Guía para la Revisión Documental y Física de Vehículos de Procedencia Extranjera Importados o Regularizados en el País de 1983 a 1999, conforme a las Diversas Disposiciones Oficiales emitidas por Autoridades Competentes, s/p, Enero de 2005, p.42.

Registro y Control de Almacenes y Vehículos, delegándole las funciones de llevar las inscripciones, trámites, cambios y rectificaciones que legalmente procedían, previa comprobación de la legal estancia de los vehículos de procedencia extranjera, así como tener por acreditado el carácter de fabricantes de vehículos para efectos de la inscripción de origen nacional de los vehículos, determinar los impuestos a la importación causados por los vehículos, comunicando a las autoridades competentes de la omisión de cualquier impuesto causado en relación a los mismos vehículos y de las presuntas infracciones de que conozca con motivo de sus actuaciones, para que ejercieran sus facultades, esto es, pasó a manos de dicha unidad administrativa el control y la administración del citado Registro. Además, el 9 de marzo de 1989, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo que determina el destino de las mercancías.

Desde que el anterior Registro dejó de operar, se creó un vacío en la materia, y al no haber ninguna institución que realizara dicha actividad a nivel Federal, y ante la necesidad de llevar un control de los vehículos a través de la creación de un organismo llamado Registro, con una ley que lo regulara, se propuso la creación de un nuevo Registro de Vehículos.

Lo anterior, aunado a otro punto importante como era el del robo de vehículos, situación que se había agudizado en los últimos años, pues con mucha frecuencia se comercializaban y se utilizaban para delinquir desprendiéndose así otros ilícitos, de ahí que el Registro actuaría como un instrumento eficaz para inhibir la delincuencia, al poder rastrear dichos vehículos y pedir información acerca de ellos a través de los convenios entre autoridades Federales, Locales y Municipales.

#### **2.2.4. Registro Nacional de Vehículos (RENAVE).**

Al darse por concluida las actividades del Registro Federal de Vehículos, según se decía, de la modernidad, de la desregulación y de la simplificación administrativa, esto trajo consigo algunos beneficios significativos a los propietarios de automóviles; sin embargo, provocó el boom del crimen organizado en la especialidad del robo de vehículos, que vino a configurarse como uno de los delitos de mayor incidencia en el país, al suprimirse el empleo de la herramienta de control de la legítima tenencia de vehículos que dicho Registro Público significaba, y no es hasta el año de 1998 que mediante la iniciativa de ley formulada por el Ejecutivo Federal para restablecer el referido Registro Vehicular, que aparece bajo la denominación de Registro Nacional de Vehículos (RENAVE); iniciativa que sin enconado debate parlamentario fue aprobada en la Cámara de Diputados, de conformidad con el dictamen respectivo, el 29 de abril del mismo año, por lo que luego pasó al Senado como cámara revisora, el cual también la aprobó, publicándose finalmente en el Diario Oficial de la Federación el 2 de junio de 1998.

En efecto, después de más de ocho años de inactividad registral y de ausencia de responsabilidad pública para ejercer un control vehicular adecuado, se da el nacimiento del Registro Nacional de Vehículos, mismo que se realizó a través del otorgamiento de concesión para la prestación de la operación del servicio, pues el artículo 16 de la ley de la materia, establecía que para obtener dicha concesión era necesario como primer requisito, el de "Ser sociedad anónima de capital variable constituida conforme a las leyes mexicanas", lo que abrió la indebida posibilidad de otorgar la concesión a un consorcio, definido éste en la convocatoria como "Grupo

de personas, físicas o morales, cuyo propósito es participar en el procedimiento como un mismo participante", y de hecho, como ya se dijo, se otorgó dicha concesión a un consorcio trasnacional.

Sin embargo, se considera que los lineamientos generales para el concurso de concesión del Registro Nacional de Vehículos, debieron ser materia de un Reglamento expedido por el Presidente de la República y no de un Acuerdo del Secretario del ramo; en tanto que la convocatoria respectiva indebidamente abrió la posibilidad de otorgar la concesión a consorcios, cuando la ley lo limita a sociedades anónimas de capital variable. Pero sobre todo, la concesión del Registro Nacional de Vehículos a un consorcio extranjero atenta contra la seguridad nacional.

En ese sentido, independientemente de la indebida "concesión" de dicha función pública, resulta inadmisibles el haber entregado la operación del Registro Nacional de Vehículos, que entraña el manejo de información clave para la inteligencia y la seguridad de la nación que debiera reservarse al Estado, a un consorcio privado que ni siquiera era de mexicanos.

En efecto, el Registro Nacional de Vehículos estaba diseñado para reunir y manejar la información integral y detallada del parque vehicular del país: su cantidad total, sus edades o antigüedades, sus propietarios; sus características como: marca, modelo, capacidad, tipo de vehículo, motor y combustible que usa; el lugar en que se guarda: por Entidad Federativa, Municipio, delegación, población, colonia, calle y número; misma que en manos de un concesionario particular trasnacional como lo

era HDS-Talsud-Gemplus, estaría en grave riesgo de venderse subrepticamente para fines que vulneraban la economía y la seguridad nacional.

De ahí que los fabricantes extranjeros de vehículos, así como los integrantes del crimen organizado en el ramo de secuestros, de terrorismo y de robo de vehículos, por ejemplo, figurarían entre los grupos de clientes potenciales para obtener dicha información.

Bajo tales circunstancias, las disposiciones de la Ley del Registro Nacional de Vehículos, que dieron sustento a la posibilidad de concesionar una función pública, se considera fueron ilegales, por cuanto que dicha actividad implicaba el ejercicio de la soberanía, de la potestad, del imperio y de la autoridad del Estado, función pública registral, a la que se le sobrepuso la etiqueta de servicio público, corriéndose el riesgo de que este tipo de acciones constituyeran un precedente que pudieran utilizarse en otros Registros Públicos tales como el Registro de Patentes y Marcas a cargo del organismo Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial, o en su caso ampliarlo al Registro Nacional de Información Geográfica controlado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, al Registro Federal Electoral, al Registro Agrario Nacional, al Registro Nacional de Población, al Registro Nacional de Huellas Dactilares, al Registro Nacional de Información Geográfica; en fin al Registro Civil, a los Registros Públicos de la Propiedad y del Comercio y demás Registros Públicos que existan en el país, vulnerando así la seguridad nacional.

Sin embargo, en beneficio de la seguridad nacional y como consecuencia del escándalo del caso Cavallo, que dio pauta a la opinión pública de cuestionar la falta

de probidad del mencionado Registro, es que se abroga esta Ley el 1 de septiembre de 2004, con la publicación en el Diario Oficial de la Federación de la Ley del Registro Público Vehicular, de conformidad con lo dispuesto por su artículo segundo transitorio.

### **2.2.5. Registro Público Vehicular (REPUVE).**

Como consecuencia de la mal lograda Ley del Registro Nacional de Automóviles y debido a que en las últimas décadas el parque vehicular experimentó un gran crecimiento que sobrepasó la capacidad gubernamental para consolidar un servicio de Registro Público Vehicular, el 01 de septiembre de 2004, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley del Registro Público Vehicular, atendiendo como principal objetivo la seguridad pública y jurídica en el tema de automóviles, dado que existía entre la ciudadanía incertidumbre jurídica en la compraventa de vehículos, lo que dio cabida a que se realizaran una gran cantidad de delitos, como sería entre otros, el robo, la falsificación de documentos y el fraude principalmente.

Dicho Registro, que actualmente se encuentra vigente, se integró con la aportación de información de los padrones de vehículos de cada Estado de la República y el Distrito Federal, los cuales se encontraban integrados al sistema nacional de seguridad pública, generándose así, un instrumento de consulta con funciones de coordinación entre los Municipios, las Entidades Federativas y la Federación para hacer frente a la inseguridad que prevalecía, en el momento de su creación, en cuanto a la identidad de los vehículos.

Este Registro Público, puede ser utilizado por cualquier policía en el país, quien tiene acceso a los datos de identificación de cualquier vehículo, sin importar la Entidad Federativa que le haya proporcionado las placas, logrando con ello atacar el delito de robo de autos de manera oportuna; tomando en cuenta que la información obtenida de la inscripción, presentación de los avisos y las consultas permiten brindar un servicio para llevar adelante la identificación y control vehicular de altas, bajas, emplacamientos, infracciones, robos, pérdidas, recuperaciones o destrucción de los automotores que se fabrican, ensamblan, importan o circulan en el territorio nacional, sin dejar de soslayar que se ha avanzado en la homologación de las distintas bases de datos, procedimientos administrativos y tipificaciones legales para combatir el delito y que se ha progresado en diversos acuerdos para establecer procesos de validación física y documental de los mismos, como requisito para su reemplacamiento de las unidades.

En este entendido, mediante esta herramienta registral se logra conjuntar, ordenar, procesar, integrar y articular debidamente la información de todos los datos vehiculares existentes en las Entidades Federativas, constituyendo una red informática de consulta a nivel nacional, lo cual constituye un avance fundamental en la conformación de un Registro Vehicular con información nacional.

Además, al facultarse al Ejecutivo Federal para la aplicación de la Ley, y nombrarse a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (hoy Secretaría de Economía), para que por su conducto se realizara la correcta operación del Registro Público Vehicular, legitimó que éste no persiga fines de lucro o de especulación comercial, toda vez que se eliminó la concesión en la prestación de este servicio.

## **2.3. Causa de los procesos de regularización.**

### **2.3.1. Causas económicas.**

La delimitación geográfica de México en relación con uno de los principales productores y consumidores de diversas mercancías en el mundo como lo es, Estado Unidos de América permitió que existiera dentro del territorio nacional una gran movilización de las mismas, particularmente en medios de transporte de manufactura extranjera, por lo que a efecto de desinhibir este flujo desmedido de mercancías, entre ellas los vehículos, se adoptaron medidas gubernamentales encaminadas a una política diseñada y orientada al proteccionismo de la economía nacional, modelo económico que se conoció como “sustitución de importaciones”, de ahí que todas las fracciones arancelarias relacionadas con vehículos estaban sujetas a permisos previos, que debía autorizar la entonces Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

Es a partir de 1982, cuando México inicia definitivamente la liberación económica y la apertura comercial, liberando el régimen de las importaciones decretada en julio de 1985, aproximadamente 3,600 fracciones arancelarias, la mayoría referentes a bienes intermedios y de capital, se liberaron del control dejando sólo 908 sujetas a permiso, las que incluían determinados productos bajo control, como los agrícolas, el petróleo crudo, los productos petroleros y la mayor parte de los bienes de consumo final, tales como: alimentos, bebidas, prendas de vestir, calzado, medicinas, aparatos electrodomésticos y vehículos automotores, entre otros. Para 1987, se removieron los permisos para bebidas, medicinas, cosméticos, artículos de plástico y calzado, algunos equipos electrónicos, aparatos electrodomésticos y

juguetes, entre otros, agregándose a la lista en abril de 1988, las prendas de vestir. Durante el periodo comprendido entre 1989 y 1993, sólo 192 fracciones continuaban sujetas a permisos de importación; entre ellas, la de vehículos automotores, y es a partir del 1º de enero de 1994, que el país pone en marcha el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, conformando una área de libre comercio en la cual se planteó respecto a los vehículos automotores, que su desregulación fuera gradual, sobre todo para los que fueran usados, hasta llegar al año de 2019 donde México tendrá que desgravar totalmente la entrada de éstos vehículos, así pues es comprensible la gran importancia que este sector tiene en la dinámica económica del país, ya que éste se considera como uno de los primeros generadores de divisas por exportaciones manufactureras y la principal fuente de empleos.

### **2.3.2. Causas sociales.**

La asimetría entre las economías de México y Estados Unidos de América, dio lugar a un flujo migratorio constante de mexicanos al país vecino, en búsqueda de mejores condiciones económicas, fenómeno que en las últimas décadas se ha incrementado en proporción directa a una serie de factores como serian entre otros: la necesidad de mano de obra barata para la realización de tareas que los estadounidenses rechazan; el proceso de globalización de Norteamérica, que atrae la imagen de bonanza y prosperidad, o bien el incremento en el número de migrantes que ya no son propiamente agrícolas, sino se trata de maestros rurales, empleados, plomeros, electricistas y hasta profesionistas, cambiando cualitativamente la migración, esto es, no sólo aumentó el número de trabajadores

que permanecían temporalmente en los Estados fronterizos de los Estados Unidos de América, sino que paulatinamente se ha generado otro tipo de migrante mexicano, el cual lleva a cabo otro tipo de tareas y permanece más tiempo en ciudades como Nueva York, Chicago o Washington.

Al permanecer estos trabajadores por periodos más largos dentro del territorio americano, muchos adquirieron vehículos, mismos que fueron introducidos al territorio nacional al amparo de un permiso de importación temporal, y de los que en la mayoría de los casos no se retornaban al extranjero dentro del plazo concedido por la autoridad aduanera, permaneciendo ilegalmente en el país, así, el trabajador antes de regresar a los Estados Unidos de América, vendía o enajenaba el vehículo en el territorio nacional a un precio por debajo de lo que realmente costaba, lo que implicó que el parque vehicular aumentara en un forma alarmante; para el año de 2001, algunos medios informativos aseguraban que existían en todo el territorio nacional más de un millón y medio de unidades, las cuales una parte importante fueron destinadas para las labores del campo y otras para el transporte de pasajeros en las zonas suburbanas de los Estados, siendo pocas en proporción, aquellas utilizadas en las ciudades para el servicio particular.

En este contexto, se crearon organizaciones sociales para la defensa de los intereses de los propietarios de este tipo de unidades bajo la premisa de que éstas constituían parte fundamental de su patrimonio y que resultaba muy difícil adquirir un vehículo en el país debido a sus altos precios, amén de que la mayoría de estas personas no eran sujetas de crédito, de ahí que bajo la participación y acción colectiva se llevaron a cabo movimientos sociales con el fin de que fueran regularizados sus vehículos.

Con motivo de un eficiente proceso de diálogo en las mesas de trabajo entre el gobierno y las organizaciones sociales, se publicó el 31 de enero de 1991, el primer Decreto de regularización a nivel nacional, reconociéndose por parte del Ejecutivo Federal que en varias poblaciones del país las actividades agrícolas y de transporte de pasajeros se llevaban a cabo con vehículos de procedencia extranjera, por lo que era conveniente mantenerlos en operación para no descapitalizar a dichos sectores.

El objetivo del Ejecutivo Federal de regularizar vehículos de procedencia extranjera para el fortalecimiento del desarrollo en los sectores agrícola y del transporte, fue rápidamente rebasado, aumentando de manera desmedida la cantidad de vehículos, por virtud de que al comercializarse éstos en territorio nacional dio origen a un mercado que trataba de satisfacer la necesidad de un sector de la población al tener un vehículo de bajo costo, implicando con ello, que aumentara también su introducción ilegal al país, lo que trajo consigo que con frecuencia estas unidades tuvieran reporte de robo en el extranjero o bien que fueran utilizadas en la comisión de delitos. Ante tal incertidumbre, el Gobierno Federal emitió un nuevo Decreto el 13 de enero de 1992, para su regularización, en el que expresamente niega la regularización a unidades deportivas y de lujo, confirmándose así, que los procesos de regularización fueron dirigidos a los propietarios de unidades extranjeras que entraron legalmente a territorio nacional y que posteriormente por alguna causa, no fueron retornados, los cuales constituían una herramienta de trabajo para muchos mexicanos y por ende formaban parte importante de su patrimonio.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Administración Central de Comercio Exterior de la Administración General de Auditoría Fiscal Federal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, "Antecedentes sobre la regularización de vehículos en México", s/p, Abril de 2006, p. 146.

## **CAPÍTULO TERCERO**

**Análisis del artículo 146 de la Ley Aduanera, así como de otras disposiciones dentro del derecho mexicano vigente y en el derecho internacional.**

### **3.1. Fundamento Constitucional.**

Los artículos 25 y 26 de nuestra Constitución Política señalan el grado de participación que tiene el gobierno en el desarrollo del país. En efecto, se señala concretamente en el artículo 25 de la Carta Magna, que la rectoría del desarrollo nacional corresponde al Estado. Lo anterior significa sencillamente, que el poder público tiene facultades constitucionales, como antes se dijo, para intervenir en la planeación, orientación, dirección, regulación y control de todos los fenómenos económicos, asimismo, en los primeros dos párrafos del artículo 26 se menciona que:

*“El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.*

*Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad*

*para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetaran obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.*

*...”*

Es importante considerar que en nuestro país todo individuo goza de las garantías que otorga la Constitución Política, las cuales de conformidad al artículo 1° de dicho ordenamiento no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece, lo cual aplica también en materia de comercio exterior, al ser una garantía que nos permite gozar de la posibilidad para introducir o extraer mercancías en nuestro país, siempre que cumplamos con los requisitos requeridos para ello.

Además de lo anterior, es importante tomar en cuenta lo dispuesto por el artículo 39 de la Carta Magna en el sentido de que:

*“La Soberanía nacional reside esencial y originariamente en el Pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.”*

Por lo que, a través de sus representantes se regula el comercio exterior en nuestro país, toda vez que el artículo 40 de la Constitución menciona que:

*“Es voluntad del Pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental.”.*

Esto se relaciona con el comercio exterior porque para todas las Entidades Federativas de nuestro país se aplica la misma legislación, sin que sea diferente en cada uno de ellos. Por citar un ejemplo, en Chihuahua, se aplican las mismas normas a la entrada y salida de mercancías a nuestro país, independientemente del Estado al que vayan destinadas.

Otro precepto constitucional que resulta relevante para nuestro tema de estudio es el artículo 41, el cual menciona que:

*“El pueblo ejerce su Soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.”.*

Lo anterior se relaciona con el comercio exterior, porque de éste ordenamiento legal emanan las Leyes que regulan la entrada y salida de mercancías a nuestro país, en el entendido de que le corresponde al poder legislativo crear las Leyes para regular el comercio exterior en nuestro país.

También se tiene que tomar en cuenta que la misma Constitución considera lo que comprende nuestro territorio nacional en su artículo 42, y prevé que la legislación en materia de comercio exterior se aplicará de la misma forma en todo el territorio nacional como a continuación se expresa:

*“El Territorio Nacional comprende:*

- I. El de las partes integrantes de la Federación;*
- II. El de las islas, incluyendo los arrecifes y cayos en los mares adyacentes;*
- III. El de las islas de Guadalupe y las de Revillagigedo situadas en el Océano Pacífico;*
- IV. La plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes;*
- V. Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el derecho internacional y las marítimas interiores;*
- VI. El espacio situado sobre el Territorio Nacional, con la extensión y modalidades que establezca el propio derecho internacional.”.*

Por otra parte, el artículo 49 de nuestra Constitución, en su parte relativa establece lo siguiente:

*“El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.*

*No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.”.*

El anterior precepto constitucional contempla lo que se conoce como el principio de división de poderes, sistema adoptado por nuestra nación en el que al poder legislativo se le otorga la facultad de crear las leyes, al ejecutivo la facultad de aplicar las mismas proveyendo en la esfera administrativa su exacta observancia y al judicial la resolución de controversias derivadas de la interpretación o aplicación de éstas. Sin embargo, el segundo párrafo del citado artículo prevé una verdadera excepción al principio antes referido, en el caso del comercio exterior, se le confiere en nuestro país al poder ejecutivo, la facultad para la creación, el aumento, disminución o supresión de las cuotas contenidas en las tarifas de exportación e importación, así como para restringir y para prohibir las importaciones, exportaciones y el tránsito de mercancías dentro del territorio nacional, tal y como se desprende del segundo párrafo del artículo 131 de la Carta Magna, que a la letra establece:

“ ...

*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.”.*

En términos generales, podemos decir que Constitucionalmente el Poder Ejecutivo en materia de comercio exterior está facultado para:

- Aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación.
- Restringir y prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos artículos y efectos, cuando lo estime urgente.

En el citado segundo párrafo del artículo 131 Constitucional que ahora se comenta, se encuentra una facultad muy importante y trascendente concedida por el Constituyente al Poder Ejecutivo de la Unión, y que es la consistente en la posibilidad de decretar mediante un acto formalmente administrativo, la creación, el aumento, disminución o supresión de las cuotas contenidas en las tarifas de exportación e importación. Estas tarifas están contenidas en leyes expedidas por el Congreso de la Unión, y no obstante ello, en lugar de que fuera dicho Congreso el facultado para reformarlas, como sucede absolutamente en todos los casos, esa

facultad de legislar se le otorga de manera extraordinaria al Presidente de la República. Existiendo razones muy justificadas para la presencia en la Constitución, de esta facultad verdaderamente extraordinaria.

Las razones antes referidas se sintetizan en el hecho de que cuando existe una situación económica o política que afecte o amenace afectar la estabilidad del país en alguna de estas áreas, si tuviera que hacerse la reforma legal mediante el procedimiento normal que establecen los artículos 72 y 73 de la Constitución, el proyecto de reforma legal correspondiente tendría que seguir el proceso formal de: iniciativa, discusión, aprobación, promulgación y publicación. Este procedimiento de formación, supresión o reforma de una norma legal, es muy lento y en una emergencia que se tuviera para decidir sobre la entrada o la salida de determinadas mercancías a nuestro país este procedimiento por ser demasiado lento generaría problemas en vez de resolverlos.

Si a dicho procedimiento se sujetasen las modificaciones arancelarias, así como las relacionadas con medidas regulatorias de otra naturaleza al comercio exterior, resultaría lógico que dichas medidas se implantarían en la inmensa mayoría de los casos, de manera extemporánea, y consecuentemente, el daño a la nación se causaría irremediablemente. Por ello el Constituyente consideró no sólo pertinente, sino necesario, otorgar al Ejecutivo esta facultad extraordinaria, con el fin de que se tuvieran a la mano los instrumentos jurídicos indispensables para hacer frente rápidamente a las necesidades económicas o políticas del Estado en un momento determinado.

Desde luego, esa facultad no es absoluta, sino relativa y sujeta a ciertas normas de control del Congreso. En efecto, el Presidente, al enviar cada año el presupuesto fiscal al precitado Congreso, deberá someter a la aprobación de éste, el uso que hubiese hecho de tales facultades constitucionales. Lo anterior, con el 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. Para complementar la facultad delegada en el Presidente en materia de comercio exterior tiene las facultades que se le confieren en las fracciones X y XIII del artículo 89 de nuestra Constitución siendo éstas las siguientes:

*“Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:*

*...*

***X.-** Dirigir la política exterior y celebrar Tratados Internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos; la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales;*

*....*

***XIII.** Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas y designar su ubicación;*

*...”*

Con fundamento en lo anterior los Presidentes a la fecha han negociado diversos Tratados Internacionales que han sido aprobados por el Senado, e igualmente para que opere la vigilancia y regulación de la entrada y salida de mercancías el Poder Ejecutivo se encuentra facultado para establecer lugares para ello como son los puertos y aduanas.

Asimismo, como se faculta al Poder Ejecutivo en materia de comercio exterior, también se tienen prohibiciones a los Estados en este sentido, de acuerdo con las fracciones, IV, V, VI y VII del artículo 117 de la Constitución.

*“Los Estados no pueden, en ningún caso:*

*....*

*IV.- Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su Territorio.*

*V.- Prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada a su Territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera.*

*VI.- Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía.*

*VII.- Expedir ni mantener en vigor Leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuesto o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto*

*de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia.”.*

De no existir el artículo citado y sus fracciones esto tendría como consecuencia que los Estados pudieran gravar el simple paso de las mercancías por su territorio.

### **3.2. Ley Aduanera (artículo 146).**

En la exposición de motivos de la Ley Aduanera de fecha 14 de noviembre de 1995, se estableció lo siguiente:

“ ...

*Con los elementos descritos, la nueva ley aduanera permitiría contar con un marco normativo claro y transparente que estimule las exportaciones nacionales, brinde una protección más eficaz contra las prácticas ilícitas de comercio internacional y establezca nuevos mecanismos para la información y seguridad jurídica del contribuyente.*

...

...

*De manera concreta podemos afirmar que la ley Aduanera propuesta persigue tres objetivos básicos: estimular las exportaciones. Combatir adecuadamente las prácticas ilícitas de comercio internacional y hacer más eficiente la operación aduanera y brindar mayor seguridad jurídica a los usuarios de comercio exterior.*

...”.

De la parte transcrita de dicha exposición de motivos, se desprende que el ordenamiento legal en comento, persigue básicamente tres objetivos fundamentales, que son:

- **Combatir adecuadamente las prácticas ilícitas de comercio internacional;**
- **Hacer más eficiente la operación aduanera, y;**
- **Brindar mayor seguridad a los usuarios de comercio exterior.**

Los objetivos en comento, a su vez, guardan una estrecha relación con lo establecido en el artículo 146 de la Ley Aduanera, mismo que establece que:

**“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 ésta, 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.”*

Es decir, para que se pueda acreditar la legal tenencia, transporte o manejo de mercancías de procedencia extranjera, dentro del territorio nacional, es necesario contar con la documentación aduanera que acredite su legal importación como el pedimento de importación pagado ante la institución bancaria respectiva, la nota de venta expedida por la autoridad fiscal federal o institución autorizada por esta, como podría ser un recinto fiscalizado y/o la factura expedida por empresario establecido e inscrito en el Registro Federal de Contribuyentes. A su vez, dentro del precepto de referencia se menciona la manera en como las empresas transportistas pueden comprobar la legal tenencia de las mercancías, situación que se acredita a través de las cartas de porte y demás documentos que establezca la Secretaría, mediante reglas.

Lo anterior, toda vez que al exigirse por parte del precepto legal invocado que la tenencia, transporte o manejo de mercancías de procedencia extranjera, se ampare con la documentación aduanera que acredite su legal importación, aunado a las facultades de comprobación con que cuenta la Secretaría de Hacienda, por conducto del Servicio de Administración Tributaria, de verificar en forma exclusiva la legal importación o tenencia de mercancías de procedencia extranjera en todo el territorio nacional, tiene como finalidad el combatir adecuadamente las prácticas ilícitas de comercio internacional, lo cual vuelve más eficiente la operación aduanera, brindando se esta forma mayor seguridad a los importadores, exportadores y demás usuarios del comercio exterior.

### **3.3. Ley de Coordinación Fiscal y Acuerdos de Colaboración Administrativa en materia del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos.**

#### **3.3.1. Ley de Coordinación Fiscal.**

El sistema constitucional permite a la Federación, en los términos de la fracción VII del artículo 73, establecer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto de gastos de la Federación, sin que esto quede limitado a los gravámenes enumerados en la fracción XXIX del propio precepto. Los Estados, con apoyo en el artículo 124 tienen facultad para establecer las contribuciones necesarias para cubrir los presupuestos estatales y el artículo 115 da facultad a las legislaturas de los Estados para decretar los impuestos destinados a cubrir los gastos públicos Municipales.

Lo antes señalado supone, que tanto el Congreso de la Unión como las legislaturas de los Estados actúan con la prudencia necesaria para no superponer gravámenes sobre la población contribuyente, tal es el caso de ciertos gravámenes, como el de la propiedad raíz, que ha venido quedando reservado, de hecho, a los Estados y otros como el de la renta que grava a las empresas, siendo establecido únicamente por la Federación, de tal forma, los legisladores federales y estatales han logrado acuerdos para que sólo unos u otros graven determinada materia, compartiendo el producto de su recaudación y estableciendo las bases de colaboración administrativa en determinados impuestos que resultan de interés común para la Federación y los Estados, así surgió el procedimiento de participaciones en impuestos, expresamente reconocido en nuestra Constitución Política, siendo uno de los principales alivios a los problemas derivados de la concurrencia impositiva.

El 27 de diciembre de 1978, se publicó la Ley de Coordinación Fiscal, bajo las bases propiamente de solucionar las carencias financieras de los Estados y al mismo tiempo facilitar a futuro una mejor participación global en las condiciones financieras de la Federación. Esto se vio reflejado en las Entidades Federativas, a través de obras públicas y servicios de carácter local, permitiendo una mejor distribución del ingreso fiscal entre Federación y Estados y una reasignación de atribuciones entre una y otros, siendo un instrumento idóneo para el fortalecimiento de nuestro Federalismo.<sup>1</sup>

El Acuerdo entre la Federación y Estados no se ha limitado a las fuentes de impuestos señaladas en la Constitución, sino que se ha extendido a otras contribuciones federales en las cuales los Estados y los Municipios reciben

---

<sup>1</sup> Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, "Coordinación y Enlace en Materia Vehicular", Archivos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, s/p, noviembre de 2005, p. 59.

participación a cambio de abstenerse de gravar la misma fuente, esta abstención no constituye una restricción o limitación a la soberanía de los Estados; por el contrario, al dejar en suspenso la aplicación de sus propias leyes o no dictarlas, recibe a cambio una participación en el impuesto establecido por la Federación.

Uno de los ejemplos más característicos de esa armonía o coordinación entre Federación y Estados en materia fiscal, lo constituye el impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, por medio del cual se establece un gravamen sobre la tenencia o uso de vehículos, que se comparte entre Federación, Estados y Municipios, en relación con el cual sólo legisla la Federación y los Estados han realizado una amplia colaboración en tareas administrativas.

En términos del artículo 10° de la citada Ley de Coordinación Fiscal, los Estados de la República, solicitaron adherirse al sistema nacional de coordinación fiscal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de un convenio de coordinación fiscal dándoles derecho a participar en un fondo general de participaciones formado con un porcentaje de la recaudación federal total el cual se incrementa de acuerdo con los ingresos de la Federación en razón de la recaudación de gravámenes locales o municipales que las entidades convengan en derogar o dejar en suspenso. Dicho fondo se distribuye entre los Estados conforme a las bases establecidas en la Ley y que se desarrollen en los citados convenios.

La colaboración administrativa entre los Estados y la Federación, de realizar tareas de recaudación, fiscalización y en general de administración de impuestos federales, ha impactado benéficamente al desarrollo de la capacidad administrativa de las Entidades Federativas, esta colaboración ha hecho posible, en los últimos

años, obtener un importante aumento en la recaudación de diversos impuestos federales, de ahí que los convenios entre la Federación y los Estados, cobran gran relevancia pues es mediante éstos instrumentos que se definen tareas de administración fiscal. En ese sentido, los adelantos logrados en las últimas décadas en materia de coordinación fiscal han dado vida institucional a mecanismos que facilitan el desarrollo de las relaciones entre los Estados y la Federación, permitiendo la empatía necesaria para crear una mayor equidad en la distribución del ingreso optimizándose la asignación de recursos.<sup>2</sup>

Actualmente las participaciones, se determinan a partir del total de la recaudación fiscal federal y para tal efecto se crearon dos fondos, el primero denominado fondo general de participaciones, que se integra con el 13% de la recaudación federal, y el segundo llamado fondo financiero complementario, que se distribuye en proporción inversa a las que se otorgan del fondo general y el gasto corriente en materia educativa que realiza la Federación en cada una de las Entidades Federativas, el cual se integra con el 0.37% de la recaudación total federal, sin dejar de mencionar un elemento adicional consistente en la ayuda a los Municipios, ya que de conformidad con el artículo 6° de la citada Ley de Coordinación los Estados que se encuentren coordinados deben destinar por lo menos el 20% de las participaciones a éstos.

El capítulo IV de la Ley de Coordinación Fiscal, establece en su artículo 16 que el Gobierno Federal por medio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y las Entidades Federativas por medio de su órgano hacendario, participaran en la

---

<sup>2</sup> Gil Valdivia, Gerardo, "El Federalismo y la Coordinación Fiscal en México", Editorial Universidad de Murcia, España, 2001, p. 83 y 87.

evolución y desarrollo del sistema nacional de coordinación fiscal, creándose para tal efecto órganos como: La reunión de funcionarios fiscales, que se integra por el Secretario de Hacienda y Crédito Público y por el titular del órgano hacendario de cada entidad, la que tiene como facultades, entre otras, la de proponer al Ejecutivo Federal y a los Gobiernos de los Estados, las iniciativas para actualizar o mejorar el sistema nacional de coordinación fiscal, de ahí que los Estados al ser autónomos pueden utilizar sus facultades tributarias como mejor convenga a sus intereses, incluso para coordinarse con la Federación con el objeto de mejorar su hacienda pública, es por lo que se coincide con lo expuesto por Gerardo Gil Valdivia, cuando afirma que “la labor de la coordinación tributaria permite la homogeneización necesaria para lograr diversos objetivos de política fiscal básicos para el país, tales como lograr una mayor equidad distributiva en el ingreso y combatir el desempleo y la inflación.”<sup>3</sup>

Ahora bien, es importante señalar que el artículo 13 de la referida Ley, establece que los entes, entendidos éstos como el Gobierno Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los gobiernos de los Estados-adheridos al Sistema de Coordinación Fiscal, podrán celebrar convenios de coordinación en materia de administración de ingresos federales que comprenderán las funciones de recaudación, fiscalización y administración que serán ejercidas por las autoridades fiscales de las entidades, además señala que las autoridades se considerarán autoridades fiscales federales, por lo que contra ellas sólo procederán los recursos y medios de defensa que establezcan las leyes federales. Por otra parte, el segundo párrafo del artículo 5º, establece que cuando las entidades recauden ingresos

---

<sup>3</sup> Gil Valdivia, Gerardo, Ob. Cit., p. 88.

federales los concentran a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, rindiendo cuenta pormenorizada de la recaudación.<sup>4</sup>

### **3.3.2. Convenios de colaboración administrativa.**

En un principio, al celebrarse los primeros convenios de adhesión y colaboración entre la Federación y los Estados, en términos de lo dispuesto por el artículo 13 de la Ley de Coordinación Fiscal, la Federación se reservó las atribuciones de recaudación, administración y distribución del impuesto y posteriormente, en forma gradual, ha delegado en los Estados participantes o coordinados algunas facultades, entre ellas, la de recaudación de los impuestos, y en forma coincidente, las funciones de revisión, fiscalización y liquidación de créditos fiscales, reservándose la Federación de manera exclusiva la competencia de criterios y políticas en beneficio de la uniformidad del sistema fiscal nacional.

La suspensión de impuestos locales trajo como contrapartida la delegación de funciones de administración de ingresos federales a Estados y Municipios, lo cual se ha concretado con la negociación y firma de los convenios en materia de colaboración administrativa celebrados entre la Federación y los Estados. A partir del 1° de enero de 1990, entraron en vigor los nuevos convenios de de colaboración administrativa con los 31 Estados, y el Acuerdo de Delegación de Facultades al Distrito Federal; todo ello enmarcado dentro del objetivo de mejorar la administración de los impuestos federales coordinados, aumentar su recaudación y

---

<sup>4</sup> Cfr. "Ley de Coordinación Fiscal", D. O.F. 27 de diciembre de 1978, última reforma publicada en dicho órgano oficial el 21 de diciembre de 2007, Ediciones Fiscales ISEF, México, 2007.

consecuentemente el incremento considerable en las participaciones a percibir por los Estados y los Municipios.

Dentro de esta estrategia, se redefinieron las tareas y responsabilidades de las Entidades Federativas y del Gobierno Federal, como es el caso, del impuesto al valor agregado, donde la Federación tomó a su cargo la administración de dicho gravamen, y se enfocaron y fortalecieron las funciones de fiscalización a través de los Estados, así como también en el caso del Impuesto Sobre Tenencia y Uso de Vehículos, en el cual se establece la delegación de facultades en su administración a las Entidades Federativas.

Los convenios de colaboración administrativa suscritos entre la Federación y los Estados, no se ha limitado a la imposición indirecta (recaudación del IVA), sino que se ha ampliado al campo de la coordinación, como es el caso sobre el uso y tenencia de automóviles, vinculado con la verificación de la legal estancia en territorio nacional de los vehículos en circulación, excepto aeronaves y embarcaciones, procediendo en su caso, al embargo precautorio de los mismos y notificar al interesado el inicio del procedimiento administrativo correspondiente, facultades que tienen las autoridades fiscales de las Entidades Federativas en su jurisdicción, previstas en la cláusula decimatercera del convenio de colaboración administrativa en materia fiscal suscrito por cada Estado con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Las facultades que se señalan desde 1990, en el anexo 7 del referido convenio, en el rubro materia de vehículos de procedencia extranjera, a partir del 16 de mayo de 1991, pasaron a ser reguladas en el anexo 8, siendo tales atribuciones básicamente las mismas de la cláusula decimotercera, vigente en todos los convenios desde

enero de 1997, la referida cláusula también determina que las Entidades Federativas deben poner a disposición de la Administración Local de Auditoría Fiscal Federal competente los vehículos embargados, acompañando las actuaciones correspondientes, dentro de un plazo de que no debía exceder de cuarenta y ocho horas a partir del embargo. Los vehículos, excepto los deportivos y de lujo, serían resguardados por el Estado, hasta que quedara firme la resolución dictada en el procedimiento administrativo en materia aduanera.<sup>5</sup>

Asimismo, las Entidades Federativas, están obligadas a negar el otorgamiento de la tarjeta de circulación, placas de circulación o cualquier otro documento que permita la circulación vehicular, y de no aceptar el impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, en los casos en que no se acredite la legal estancia en el país de los vehículos. A cambio de las actividades antes mencionadas, como carácter de incentivo las Entidades Federativas recibían el 100% de los vehículos embargados precautoriamente y que hayan sido adjudicados definitivamente al Fisco Federal, excepto automóviles deportivos o de lujo, en los términos de la norma decimocuarta fracción XII del convenio de colaboración.

Sin embargo, el 30 de diciembre de 2003, con vigencia a partir de enero de 2004, se modificaron los convenios de colaboración administrativa en materia fiscal federal, suscribiéndose un nuevo anexo 8, mediante el cual las Entidades Federativas contratantes se obligaron a colaborar con el Gobierno Federal en la vigilancia de toda clase de mercancías de procedencia extranjera, incluyendo los vehículos, y al efecto ejercieron diversas facultades, entre las cuales se encuentran

---

<sup>5</sup> Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, "Coordinación y Enlace en Materia Vehicular, Análisis noviembre de 2005", s/p, Archivos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, p. 74.

las de: practicar embargos precautorios, llevar a cabo en su totalidad el procedimiento administrativo en materia aduanera resolver recursos administrativos participar en juicios y resolver el procedimiento administrativo de ejecución, además se entregó todas las mercancías que pasaron a propiedad del Fisco Federal, incluyendo los vehículos deportivos y de lujo, percibiendo las Entidades Federativas como incentivo el 100% de los créditos determinados a los vehículos.

Es a partir de la fecha antes citada, que los gobiernos de las Entidades Federativas suscriptores de los convenios colaboran con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en la verificación de la legal importación, estancia o tenencia, transporte o manejo en territorio nacional de vehículos de procedencia extranjera, la cláusula segunda de dicho convenio, faculta a las autoridades estatales a ordenar y a practicar la verificación de la legal importación, estancia o tenencia, transporte o manejo en territorio nacional de los vehículos en circulación, y aún más, cuando no se encuentren en movimiento, procediendo, en su caso, a su embargo precautorio sustanciando el procedimiento de conformidad con el artículo 152 de la Ley Aduanera, dictando la resolución correspondiente. Para ejercer las facultades conferidas en dicha cláusula las autoridades de los Estados deben cumplir con los requisitos y formalidades previstos en la Ley Aduanera y sujetarse a lo dispuesto por la legislación federal aplicable, así como los lineamientos, políticas y criterios que para el efecto emita la Secretaría.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Cfr. "Acuerdo por el que se modifica el Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, celebrado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Estado de Puebla", y se suscribe el anexo No. 8 de dicho convenio, D.O.F. 30 de diciembre de 2003.

Los incentivos percibidos por los Estados, además de obtener el 100% de los créditos fiscales con sus correspondientes accesorios, tratándose de impuestos general de importación, del impuesto general de exportación, del impuesto al valor agregado, de las cuotas compensatorias que se causen y de derecho de trámite aduanero de las demás regulaciones y restricciones no arancelarias que correspondan así como de los derivados por el incumplimiento de las normas oficiales mexicanas, también el 100% de las mercancías embargadas precautoriamente que hayan pasado a propiedad del Fisco Federal. Tratándose de vehículos el Estado percibirá el 100% de los créditos fiscales, el 100% de los vehículos embargados precautoriamente por el Estado y que hayan sido adjudicados definitivamente al Fisco Federal.

Como se advierte, actualmente dentro de dicho sistema de coordinación fiscal, ya no se otorgan participaciones sólo respecto de ciertos impuestos federales, sino que la parte que corresponde a los Estados se determina en función del total de impuestos federales, incluyendo aquellos que tradicionalmente se consideraban de recaudación exclusiva de la Federación, como son los impuestos a las importaciones y a las exportaciones lo que implica la existencia de un mayor dinamismo del sistema fiscal federal en su conjunto, como se demuestra con la expedición del Decreto por el que se reforman, adicionan, derogan y abrogan diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal, de la Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos y de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 2007, al que considero un parte aguas en el avance de un nuevo federalismo fiscal basado en una mayor corresponsabilidad entre los distintos

---

órdenes de gobierno, salvaguardando así el equilibrio de las finanzas públicas federales, y dotando a su vez de nuevas facultades tributarias a los gobiernos locales con el propósito de que cuenten con instrumentos fiscales necesarios que les permitan incrementar sus ingresos y satisfacer sus necesidades de gasto.

Ahora bien, cualquier incumplimiento al convenio de adhesión o de colaboración por parte de alguna Entidad Federativa, que establezca contribuciones exclusivas de la Federación o bien grave conceptos o actividades afectos a la Ley del Impuesto al Valor Agregado o al Impuesto Sobre Tenencia y Uso de Vehículos, entre otras, tiene como consecuencia que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, previa audiencia de la Entidad afectada, y teniendo en cuenta el dictamen de la comisión permanente de funcionarios fiscales, disminuirá la participación de la Entidad en una cantidad equivalente al monto estimado de la recaudación que la misma obtenga o del estímulo fiscal que otorgue en contravención a dichas disposiciones, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, deberá comunicar esa resolución a la Entidad de que se trate, indicando la violación que la motive, para que en un plazo mínimo de tres meses proceda a hacer las modificaciones pertinentes. Si la declaración no se efectúa la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, declarará que la Entidad de que se trate deja de estar adherida al sistema y se publicará en el Diario Oficial de la Federación.

### **3.3.3. Acuerdos de Colaboración Administrativa en materia del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos.**

El objeto de este impuesto federal es el de gravar la tenencia o uso de los vehículos; la base gravable de dicho impuesto está vinculada al valor de los mismos

usados, nuevos o de otro tipo, como serían aeronaves, embarcaciones veleros, etc. Este impuesto se paga de forma anual, durante los tres primeros meses del ejercicio fiscal de que se trate, ante las oficinas de la autoridad federal, estatal, municipal o del Distrito Federal, que autorice el Registro de alta del vehículo o expida el permiso provisional para la circulación en traslado. El impuesto se pagará a la tasa del 0%, cuando se trate de automóviles con modelo de más de 10 años anteriores al de aplicación de la ley. Asimismo, el artículo 8° de la propia Ley en su fracción V, establece que los vehículos utilizados en la prestación de un servicio público, exenta a los pertenecientes a la Federación, los Estados, Municipios y Distrito Federal, y también libera de ese impuesto a las ambulancias.

El artículo 16 de la Ley del Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos, señala textualmente:

*“Artículo 16.- Las Entidades Federativas podrán establecer impuestos locales o municipales sobre tenencia o uso de vehículos sin perjuicio de continuar adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.”.*

Por su parte el artículo 16-A, cuarto párrafo de la referida Ley, dispone:

*“En el caso de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público practique embargo precautorio de más de 10 vehículos que estén documentados indebidamente por las autoridades de dichas entidades durante los últimos 12 meses, la Secretaría hará del conocimiento de la Entidad de que se trate la violación específica por ésta descubierta, para que en un plazo de*

*cuarenta y cinco día hábiles manifieste lo que a su derecho convenga. Transcurrido dicho plazo la propia Secretaría, en su caso, efectuará un descuento en sus incentivos y participaciones por cada vehículo adicional al décimo embargado, por un monto equivalente al 1% de la recaudación promedio mensual del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos del año inmediato anterior a aquél en que el incumplimiento sea descubierto por parte de la Secretaría.”.*

Dicha disposición trajo consigo que año tras año se descontaran considerables cantidades en sus incentivos y participaciones a algunas Entidades Federativas, ya que al expedir placas y tarjetas de circulación a vehículos extranjeros en forma indebida por cada vehículo adicional al décimo embargado, se aplicaba un monto equivalente al 1% de la recaudación promedio mensual del impuesto sobre tenencia, situación que en muchas de las ocasiones era con motivo de que el personal del Registro estatal que autorizaba tal documentación, desconocía su origen y requisitos bajo los cuales fueron expedidos, sin embargo, ello nunca representó problemas para la administración del impuesto federal, al contrario propició un intercambio de experiencias y sistemas administrativos entre los niveles de gobierno coordinados, lo que favoreció a la unificación de ordenamientos básicos de las entidades, fortaleciendo el sistema tributario.

Derivado de la anterior situación, la Ley de Coordinación Fiscal en el rubro del Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos en sus párrafos cuarto y noveno del artículo 2º, fueron reformados y abrogados, respectivamente, a través del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 21 de diciembre de 2007, para

entrar en vigor a partir del 1° de enero de 2012, donde desaparecerá la recaudación federal participable, los incentivos que se establezcan en los convenios de colaboración administrativa, y los impuestos recaudados sobre el impuesto de tenencia o uso de vehículos, dejando sin efectos lo dispuesto respecto de que las Entidades que estén adheridas al sistema nacional de coordinación fiscal, que hubieren celebrado con la Federación convenio de colaboración administrativa en materia del impuesto federal sobre tenencia o uso de vehículos, donde se estipula la obligación de llevar un registro estatal vehicular, recibirán un 100% de la recaudación que se obtenga por concepto de este impuesto, del que corresponderá cuando menos el 20% a los Municipios de la entidad, que se distribuirá en la forma que determine la legislatura respectiva, para dar paso a una nueva administración estatal del dicho impuesto como se advierte al derogarse la Ley del Impuesto Sobre Tenencia y Uso de Vehículos, a través del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 21 de diciembre de 2007.<sup>7</sup>

En efecto, en respuesta a la creciente transferencia de recursos del Gobierno Federal a las Entidades Federativas, como es el caso del año 2006, en el cual el Gobierno Federal trasladó a las Entidades Federativas recursos equivalentes al 8.3% del Producto Interno Bruto, esto es, se destinó el 30% de la recaudación federal participable a las Entidades Federativas y Municipios.<sup>8</sup> Además, se estima que sin incluir el Distrito Federal, en general, aproximadamente del total de ingresos tributarios de los Estados, el 60% proviene de los impuestos a la tenencia o uso de vehículos y del impuesto sobre automóviles nuevos, los cuales aunque

---

<sup>7</sup> Cfr. "Decreto por el que se reforman, adicionan, derogan y abrogan diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal, de la Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos y de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios", D.O.F. 27 de diciembre de 2007.

<sup>8</sup> Cfr. "Exposición de motivos del Decreto por el que se reforman, adicionan, derogan y abrogan diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal, de la Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos y de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios", D.O.F. 21 de diciembre de 2007.

técnicamente no son ingresos propios ya que provienen de leyes federales, las entidades administran la totalidad de esos impuestos y el 100% de su recaudación es percibido por ellas.

#### **3.3.4. Coordinación y Enlace en Materia Vehicular.**

Los antecedentes de la Coordinación y Enlace en Materia Vehicular, tiene su origen en los Convenios de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, suscritos entre los Estados y la Federación, descripción que se detalla actualmente en el anexo 8, donde se les otorga a los Estados contratantes la atribución de vigilar la legal estancia de los vehículos de procedencia extranjera que circulan en su territorio, y se les incentiva con el 100% de los vehículos embargados, excepto deportivos y de lujo, con la condicionante de descuento de incentivos o participaciones en los casos de documentar o expedir tarjeta de circulación o placas a unidades extranjeras ilegales que sean embargados por la Secretaría de Hacienda, del 1% de la recaudación promedio mensual del Impuesto Sobre Tenencia y Uso de Vehículos.

Bajo este esquema, y de conformidad con la Ley de Coordinación Fiscal en su artículo 2º; la Ley del Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos en su numeral 16-A, último párrafo; el Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal; y en términos de lo dispuesto por el artículo 13-B del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (S.H.C.P.), donde se señala que le compete a la Dirección General Adjunta de Enlace con los Organismos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal de dicha Dependencia, entre otras cosas, participar como enlace entre las Entidades Federativas y Municipios y las áreas competentes

de la Secretaría, así como estimular la colaboración administrativa para la modernización de los sistemas fiscales de los Estados, lo cual sentó las bases para la creación de un Sistema Automatizado de Registro Vehicular Estatal, denominado “SARVE”, el cual consiste en automatizar e interconectar a nivel nacional, un padrón vehicular de las Entidades Federativas, mismo que en la actualidad permite conocer los datos fiscales, las características de los vehículos y de sus propietarios.<sup>9</sup>

El último párrafo del artículo 16-A, de la Ley del Impuesto Sobre Tenencia y Uso de Vehículos, dispone que el Registro Estatal Vehicular se integrará con datos de los vehículos de los contribuyentes que porten placas de la circunscripción territorial de cada Entidad Federativa que serán como mínimo: marca, modelo, año modelo, número de cilindros, origen o procedencia, número de motor, número de chasis, número de placas y año fiscal que cubre el impuesto a que se refiere esta Ley, así como los datos correspondientes al contribuyente: nombre o razón social, domicilio, código postal y, en su caso, el Registro Federal de Contribuyentes. El Registro Estatal Vehicular estará conectado a los medios o sistemas que para efectos de intercambio de información determine la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de ahí que en la XVIII Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, celebrada en 1996, en el puerto de Mazatlán, Sinaloa, se formó un subgrupo de trabajo de padrón vehicular, foro donde se generó la iniciativa para crear el Sistema Automatizado de Registro Vehicular Estatal (SARVE) con 55 campos de información, y es hasta el año 2000 que derivado de los acuerdos tomados por dicho subgrupo de trabajo, que se libera a las Entidades Federativas la aplicación automatizada del “SARVE”.

---

<sup>9</sup> Unidad de Coordinación con Entidades Federativas Fuente, “Coordinación y Enlace en Materia Vehicular”, s/p, Archivos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, p.12.

El Sistema Automatizado de Registro Vehicular Estatal "SARVE", permite realizar consultas de cualquier vehículo desde las Entidades Federativas, así como poder actualizar la información fiscal y llevar el control de altas y bajas de las unidades y mostrar la situación en que se encuentran, de igual forma se pueden verificar los datos del propietario, nombre, domicilio y uso del vehículo, entre otros.

Los campos registrados en el SARVE, son 55, siendo entre los más importantes, los siguientes: número de serie o (VIN); clave vehicular; placa; Entidad Federativa; año modelo; tipo de servicio; situación crítica (la cual se conforma de información relacionada con robo de vehículo, documentos falsos, vehículo ilegal, robo de placas, adeudos fiscales pendientes, entre otros.); importe de Impuesto de Tenencia; domicilio; nombre; fecha de alta; Registro Federal de Contribuyentes; y número y fecha de factura.

Este sistema permite registrar el documento que ampara la regularización, de aquellos vehículos de procedencia extranjera que fueron legalizados bajo el amparo de cualquiera de los Decretos emitidos para tal efecto, sin embargo la validación de su autenticidad, se realiza mediante solicitud a la autoridad competente, esta información y sus datos estadísticos son aprovechados por las áreas de seguridad pública de cada Entidad Federativa, para la prevención y persecución de los delitos, lo que ha resultado una herramienta ágil para el cumplimiento de sus obligaciones.

Para noviembre del año de 2005, los gobiernos de las Entidades Federativas, habían registrado 13'505,599 vehículos en el Sistema Automatizado de Registro Vehicular Estatal, como a continuación se describe:

| Núm. | Entidad Federativa  | Total de Vehículos |
|------|---------------------|--------------------|
| 1.-  | Aguascalientes      | 230,734            |
| 2.-  | Baja California     | 595,242            |
| 3.-  | Baja California Sur | 81,122             |
| 4.-  | Campeche            | 42,515             |
| 5.-  | Coahuila            | 587,374            |
| 6.-  | Colima              | 86,111             |
| 7.-  | Chiapas             | 262,015            |
| 8.-  | Chihuahua           | 821,977            |
| 9.-  | Distrito Federal    | 1'342,057          |
| 10.- | Durango             | 165,429            |
| 11.- | Guanajuato          | 939,543            |
| 12.- | Guerrero            | 53,302             |
| 13.- | Hidalgo             | 246,088            |
| 14.- | Jalisco             | 713,250            |
| 15.- | México              | 815,466            |
| 16.- | Michoacán           | 399,097            |
| 17.- | Morelos             | 191,785            |
| 18.- | Nayarit             | 103,918            |
| 19.- | Nuevo León          | 1'041,669          |
| 20.- | Oaxaca              | 170,106            |
| 21.- | Puebla              | 581,324            |
| 22.- | Querétaro           | 287,119            |
| 23.- | Quintana Roo        | 221,558            |
| 24.- | San Luis Potosí     | 106,890            |
| 25.- | Sinaloa             | 536,048            |
| 26.- | Sonora              | 792,875            |

|      |              |                          |
|------|--------------|--------------------------|
| 27.- | Tabasco      | 268,662                  |
| 28.- | Tamaulipas   | 432,172                  |
| 29.- | Tlaxcala     | 58,004                   |
| 30.- | Veracruz     | 790,626                  |
| 31.- | Yucatán      | 238,651                  |
| 32.- | Zacatecas    | 302,870                  |
|      | <b>Total</b> | 13'505,599 <sup>10</sup> |

### 3.4. Ley del Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos.

La Ley del Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Automóviles, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1962, fue abrogada por la Ley del Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos, publicada en el mismo órgano oficial el 30 de diciembre de 1980, en la cual se incorporan una serie de factores para determinar el cálculo del impuesto, como son: la potencia del motor del vehículo, su peso, el modelo y sus características; elementos que tenían como propósito desalentar el excesivo consumo de gasolina y lubricantes. Por otra parte, se busca gravar además de los automóviles, la tenencia o el uso de otros vehículos como es el caso de motocicletas terrestres y acuáticas, veleros, embarcaciones, esquís acuáticos motorizados, tablas de oleaje con motor y aeronaves, incluyendo helicópteros, considerando que estos bienes tienen carácter suntuario y generalmente son adquiridos por personas de alto nivel económico.

---

<sup>10</sup> Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, "EMPLACAMIENTO INDEBIDO DE VEHÍCULOS ILEGALES", s/p, Archivos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, noviembre de 2005, p. 62.

Asimismo, se establece entre otras disposiciones que el contribuyente del impuesto es el tenedor o usuario del vehículo, presumiéndose que el propietario del mismo es el usuario. Se señala también, que el pago del impuesto deberá efectuarse durante los dos primeros meses de cada año en las oficinas autorizadas, concediéndose a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, facultades para ampliar dicho plazo. La forma como los importadores ocasionales deben efectuar el pago del impuesto en el momento en que los vehículos quedan a su disposición en la Aduana, a diferencia de los importadores, fabricantes y distribuidores de vehículos que enajenen directamente al público, quienes durante el primer año de calendario tendrán la obligación de enterarlo a más tardar dentro de los quince días siguientes a que se realice la enajenación.

A partir del 21 de diciembre de 2007, con la publicación en el Diario Oficial de la Federación del Decreto por el que se reforman, adicionan, derogan y abrogan diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal, de la Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos y de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, se abroga la Ley del Impuesto Sobre Tenencia y Uso de Vehículos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1980, de conformidad con su artículo Tercero y se señala en el artículo Cuarto que la entrada en vigor de dicha disposición será el 1° de enero de 2012, debiéndose suspender el cobro de este impuesto federal en las entidades antes de la fecha mencionada. Ello, sin perjuicio de que las Entidades Federativas que así lo estimaran conveniente podrían establecer este tipo de contribución con la plena libertad de determinar sus características esenciales y demás requisitos y condiciones que consideren pertinentes, tal y como actualmente acontece.

### **3.5. Tratado de Libre Comercio de América del Norte.**

El 20 de diciembre de 1993, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, mejor conocido por sus siglas en inglés NAFTA (North American Free Trade Agreement), mismo que entró en vigor a partir del 1° de enero de 1994, el cual tuvo como finalidad el remover las barreras existentes al comercio y la inversión entre México, Canadá y los Estados Unidos de América.

Con la implementación de dicho Tratado, serían removidas las restricciones arancelarias existentes entre México, Canadá y los Estados Unidos de América en diversas categorías de productos incluyendo vehículos, computadoras, textiles y productos agrícolas por citar algunos ejemplos; teniendo además la finalidad de proteger los derechos de propiedad intelectual tales como patentes, derechos registrados y marcas; así como el remover las restricciones existentes a la inversión entre los tres países.

En términos generales podemos decir que dicho Tratado es de naturaleza trilateral, es decir, los términos del mismo se aplican paralelamente a las tres naciones en todas las áreas, con excepción del sector agrícola, así como la protección de determinadas ramas de la industria, en donde las estipulaciones acerca de los periodos de reducción de las tarifas al comercio exterior fueron negociados de manera bilateral como por ejemplo el Acuerdo alcanzado de manera separada entre México y Canadá, entre el acceso a los mercados de dichos países de los productos agropecuarios, eliminándose en dicho Acuerdo, las tarifas a dichos

productos, ya sea de manera inmediata o en periodos de 5, 10 o 15 años dependiendo el caso.

Es importante mencionar que con la entrada en vigor de dicho Tratado, si bien algunas tarifas fueron eliminadas de manera inmediata, otras serían eliminadas en periodos de 5 a 15 años, citando por ejemplo las relativas a los productos agropecuarios así como la relativa a vehículos usados, haciendo la aclaración de que una de las razones por las que se convino dicha circunstancia, fue para permitir que México, país con una economía asimétrica en comparación con las otras partes, se ajustará al nivel competitivo con que cuentan Canadá y los Estados Unidos de América, países con una industria altamente desarrollada, iniciando la implementación total de dicho Tratado, a partir del 1° de enero de 2008.

El apéndice B (relativo a México) del anexo 300-A del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en su punto 22 relativo a vehículos usados, establece los plazos de desgravación en tratándose de la importación de vehículos usados en el territorio de México, el cual textualmente dice lo siguiente:

*“México puede adoptar o mantener prohibiciones y restricciones sobre las importaciones de vehículos usados del territorio de otras partes, con excepción de lo siguiente:*

*(a) Después del 1° de enero de 2009, México no podrá adoptar o mantener prohibiciones o restricciones sobre importaciones de los territorios de Canadá o Estados Unidos de vehículos usados originarios de dichos países que tengan al menos 10 años de antigüedad.*

*(b) Después del 1° de enero de 2011, México no podrá adoptar o mantener prohibiciones o restricciones sobre importaciones de los territorios de Canadá o Estados Unidos de vehículos usados originarios de dichos países que tengan al menos 8 años de antigüedad.*

*(c) Después del 1° de enero de 2013, México no podrá adoptar o mantener prohibiciones o restricciones sobre importaciones de los territorios de Canadá o Estados Unidos de vehículos usados originarios de dichos países que tengan al menos 6 años de antigüedad.*

*(d) Después del 1° de enero de 2015, México no podrá adoptar o mantener prohibiciones o restricciones sobre importaciones de los territorios de Canadá o Estados Unidos de vehículos usados originarios de dichos países que tengan al menos 4 años de antigüedad.*

*(e) Después del 1° de enero de 2017, México no podrá adoptar o mantener prohibiciones o restricciones sobre importaciones de los territorios de Canadá o Estados Unidos de vehículos usados originarios de dichos países que tengan al menos 2 años de antigüedad.*

*(f) Después del 1° de enero de 2019, México no podrá adoptar o mantener prohibiciones o restricciones sobre importaciones*

*de los territorios de Canadá o Estados Unidos de vehículos usados originarios de dichos países, independientemente de la antigüedad.”.*

Esto implica que a partir del 1° de enero de 2009, cualquier persona física podrá importar vehículos usados bajo trato arancelario preferencial, provenientes de los territorios de Canadá y Estados Unidos de América que tengan al menos 10 años de antigüedad, de ahí que el 24 de diciembre de 2008, se publicara en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se establecen las condiciones para la importación definitiva de vehículos usados, en el cual se establece que para acreditar que un vehículo es originario de un Estado parte del TLCAN, es necesario que el propietario cuente con un certificado de origen del fabricante o con información fehaciente de que dicho vehículo cumple la regla de origen correspondiente, estableciéndose un arancel ad-valorem del 10%, para las fracciones arancelarias aplicables a la importación definitiva de los vehículos usados. Asimismo, prevé que los vehículos importados de manera definitiva al territorio nacional se registren de conformidad con la Ley del Registro Público Vehicular, con el fin de combatir a la delincuencia y proteger a la ciudadanía.

Es preciso resaltar que tal disposición legal, establece que en virtud de que dicho Decreto regula la importación definitiva al país de vehículos usados, tanto ligeros como pesados, a partir del 1o. de enero de 2009, se abroga el Decreto por el que se establecen las condiciones para la importación definitiva de vehículos automotores usados, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 2005 y el Decreto por el que se establecen las condiciones para la importación definitiva de

vehículos automotores usados, destinados a permanecer en la franja fronteriza norte del país, en los estados de Baja California y Baja California Sur, en la región parcial del Estado de Sonora y en los municipios de Cananea y Caborca, Estado de Sonora, con el fin de regular la estancia definitiva de los vehículos importados en la región y franja señaladas, publicado en el mismo órgano oficial el 26 de abril de 2006. Además, incluye en el artículo 9° la posibilidad de que los vehículos que se encuentren en territorio nacional en importación temporal a partir de la entrada en vigor del mismo, puedan importarse en forma definitiva siempre que se pague el impuesto general de importación actualizado de conformidad con el artículo 17-A del Código Fiscal de la Federación, desde la fecha en que se importaron temporalmente y hasta que se efectúe el pago, así como las demás contribuciones que se causen con motivo de la importación definitiva.

En efecto, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) establece que, para el 1° de enero de 2019, prácticamente podrán ingresar a nuestro país todo tipo de vehículos usados sin restricción alguna, esto es, que no es necesario contar con el permiso previo de importación por parte de la Secretaría de Economía, ni estar inscrito en el padrón de importadores de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, lo que invariablemente va a generar un grave impacto en la economía nacional, dado que dichos vehículos resultan excesivamente baratos, en comparación a los vehículos usados nacionales.

En el año de 2001, en los Estados Unidos de América, circulaban alrededor de 210 millones de autos, de los cuales se desechaban anualmente 10 millones, que tienen en promedio nueve años de uso, mientras en ese país se venden cada año 18

millones de autos nuevos, en México apenas se colocaron 800 mil unidades en el año 2000. México fabricó en el año 2000, 2 millones de autos, de los cuales exportó 1.5 millones.<sup>11</sup>

En el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, se previó la importación de otra categoría de vehículos denominada "Autotransportation Vehicles", relativa más bien a vehículos de carga, entre los que se encuentran comprendidos los siguientes:

*(a) Camión de carga pesada: Se define en dicho anexo, en términos generales como un vehículo con un chasis para la transportación de mercancías o más de diez personas, con un peso neto de arriba de 8,864 Kgs.*

*(b) Tractor: Se define como un vehículo con 2 o 3 ejes, para la transportación de mercancías.*

*(c) Autobús Integral: Se define como un vehículo sin chasis pero con un cuerpo integral usado para transportar más de 10 personas.*

*(d) Vehículos especiales: Vehículos con un motor desarrollado especialmente o vehículos modificados para discapacitados.*

En el Capítulo IV Reglas de Origen, se establece que el contenido del valor regional, debe ser de 62.5% y en el Capítulo V, relativo a los procedimientos

---

<sup>11</sup> Zúñiga, David, "Mal hecha la ley para regularizar autos chocolates", Editorial Periódico La Jornada, México, 8 de enero de 2001.

aduaneros, se establece que el importador deberá contar con el certificado de origen, el cual es expedido por el exportador.

Los requisitos que deben reunir los interesados para importar vehículos nuevos al territorio nacional al amparo del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, son básicamente los siguientes:

- Contar con los servicios de un Agente Aduanal que se encargue del proceso de importación.
- Que no tenga más de 90 días de producido.
- Demostrar que el vehículo es nuevo y que no cuenta con más de 1,000 kilómetros.
- Observar todas las normas oficiales mexicanas (NOM), ambientales y de seguridad con las que cumple la industria automotriz nacional.
- Presentar factura, credencial oficial (IFE, pasaporte) y comprobante de domicilio.
- Presentar el certificado de origen, emitido por la planta fabricante del vehículo. En caso de que la unidad no cumpla con el certificado de origen, tendrá que pagar un 50% del arancel del vehículo.
- Cubrir los impuestos en materia de comercio exterior mediante pedimento de importación.

### **3.6. Ventas de vehículos de procedencia extranjera realizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de instituciones autorizadas por ésta.**

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de la Unidad o del Departamento de Remates de la Dirección de Registro Federal de Automóviles o de la Dirección General del Registro Federal de Vehículos, efectuó la venta de vehículos de procedencia extranjera adjudicados al Fisco Federal, mediante remate al mejor postor, perfeccionado dicha venta con la expedición de la Constancia de remate suscrita por el titular de la Dirección de Registro Federal de Automóviles o de la Dirección General del Registro Federal de Vehículos, de acuerdo a la época en que se efectuó la venta.

Es importante mencionar, que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, exclusivamente efectuó remates de vehículos extranjeros para permanecer definitivamente en territorio nacional hasta el 14 de julio de 1983, en razón de que en esa fecha, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Acuerdo que determinó el destino de los vehículos que hubieran pasado a propiedad del Fisco Federal estableciendo en el artículo Primero, fracciones I, II y III de dicho Acuerdo, lo siguiente:

#### **I.- Automóviles.**

- a) De lujo, sean o no similares a los de fabricación nacional, cederlos a la Secretaría de Relaciones Exteriores, para que fueran usados por el personal diplomático mexicano acreditado en el extranjero.

- b) Deportivos, diseñar en forma conjunta con las Secretarías de Comercio y Fomento Industrial, Programación y Presupuesto y de la Contraloría de la Federación, un mecanismo para que sean vendidos en el extranjero.
- c) Adecuarlos para patrulla y motocicletas, y cederlos a las Entidades Federativas y a los Municipios para que sean utilizados como vehículos patrulla.

## **II.- Vehículos de carga.**

- a) Camionetas tipo Wagoneer, cederlas a las clínicas rurales de la Secretaría de Salubridad, y Asistencia y del Instituto Mexicano del Seguro Social.
- b) Camionetas pick-up y vehículos con tracción en las cuatro ruedas, cederlos a Secretarías para las cuales su uso sea conveniente.
- c) Tractocamiones, cederlos a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes aquellos que sean de utilidad, los restantes venderlos a empresas descentralizadas que los quieran como Comisión Federal de Electricidad, Petróleos Mexicanos y Conasupo.
- d) Camionetas tipo van, cederlas para que se utilicen exclusivamente como ambulancias a hospitales y Municipios que lo requieran.

## **III.- Aeronaves.**

- a) Aviones, los que puedan ser de utilidad para mejorar la vigilancia del Resguardo Aduanal, los restantes pueden cederse a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Sin embargo, cabe aclarar que dicha disposición estuvo vigente hasta el 9 de marzo de 1989, fecha en la que se publicó el Acuerdo mediante el que se determina el

destino de las mercancías de comercio exterior que han pasado a propiedad del Fisco Federal y fija reglas para su ejecución, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de marzo de 1989.<sup>12</sup>

### **3.6.1. Licitación de vehículos de origen extranjero efectuada por bancos.**

Con Acuerdo mediante el que se determina el destino de las mercancías de comercio exterior que han pasado a propiedad del Fisco Federal y las reglas que se fijaron para su ejecución, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de marzo de 1989, se establece que la enajenación onerosa de las mercancías a que ese Acuerdo se refiere, se encomendará a una Institución Fiduciaria (Bancos), como fueron B.C.H., INTERNACIONAL, PROMEX, y BANORTE, función que fue desempeñada hasta el año de 1993, las instituciones antes mencionadas expidieron facturas, para acreditar la legal estancia y/o tenencia en el país de los vehículos adjudicados al mejor postor. A efecto de tener un correcto control sobre dichas ventas, se conformó por parte de la Administración de Registro y Control de Comercio Exterior de la Administración General de Auditoría Fiscal Federal, una base de datos, la cual se utilizó para comprobar la validez de cada factura y la identidad del vehículo que se amparaba en la misma.

Nacional Financiera, S.N.C., en mayo de 1992, efectuó la venta directa de vehículos de procedencia extranjera, en términos del contrato de mandato de bienes asegurados, celebrado con la Procuraduría General de la República, el 30 de abril de 1992, al amparo de dicha disposición esa Institución expidió facturas para

---

<sup>12</sup> Cfr. "Acuerdo que determina el destino de las mercancías de comercio exterior que han pasado a propiedad del Fisco Federal y fija reglas para su ejecución", D.O.F. México, 9 de marzo de 1989.

acreditar la legal estancia y/o tenencia en el país de los vehículos adjudicados al mejor postor.<sup>13</sup>

### **3.6.2. Venta de vehículos de origen extranjero efectuada por el fideicomiso liquidador de instituciones y organizaciones auxiliares de crédito (FIDELIC).**

El 26 de septiembre de 1995, se llevó a cabo la primera licitación pública nacional de vehículos de procedencia extranjera efectuada por el Fideicomiso Liquidador de Instituciones y Organizaciones Auxiliares de Crédito (FIDELIC). Institución que a la fecha es la que expide las facturas de los vehículos que fueron vendidos por orden y cuenta de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, al amparo del Mandato de fecha 30 de agosto de 1995. En ese documento se especifica el número de factura y su fecha de expedición, la descripción del vehículo (marca, submarca, modelo y número de serie) el importe de la venta y en el apartado de observaciones, se detalla el tipo de transmisión, tipo de vehículo (sedan, hard-top, convertible, etc.), el número de motor y la cantidad de cilindros.

Como se puede observar, existe una gran variedad de facturas con las que se acredita fehacientemente la legal estancia en el país de vehículos de procedencia extranjera, pero también no hay que olvidar que existe una cantidad considerable de facturas apócrifas o alteradas, con las que se pretende acreditar la legal estancia en el país de vehículos ilegales, dificultando la identificación de este tipo de

---

<sup>13</sup> Administración Central de Comercio Exterior de la Administración General de Auditoría Fiscal Federal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, "Guía para la Revisión Documental y Física de Vehículos de Procedencia Extranjera Importados o Regularizados en el País de 1983 a 1999, conforme a las Diversas Disposiciones Oficiales emitidas por Autoridades Competentes", s/p, Archivos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, enero de 2005, p. 112.

documentos, por lo que es importante que los Registros Estatales, donde se tramitan los documentos para la circulación de las unidades, ante de otorgar las placas y/o la tarjeta de circulación, es necesario solicitar a la Administración de Registro y Control de la Administración Central de Comercio Exterior, dependiente de la Administración General de Auditoría Fiscal Federal, la información correspondiente, pues se han detectado muchos vehículos que han sido emplacados con este tipo de documentación falsa.

Cabe mencionar, que aunque se trata de casos aislados, las entonces oficinas federales de hacienda y actualmente las Administraciones Locales de Recaudación, han efectuado la venta de vehículos de procedencia extranjera, que fueron embargados a sus propietarios a través de un procedimiento administrativo de ejecución, los cuales en algunos casos se han enajenado fuera de subasta o adjudicación a favor del Fisco Federal, por lo que en caso de que se quisiera comprobar la legal estancia en el país de estas unidades con facturas o acta de entrega expedida por alguna autoridad fiscal, es necesario comprobar la validez del documento con el órgano emisor.<sup>14</sup>

Antes de entrar al análisis de cada uno de los Decretos de Regularización de Vehículos, es preciso señalar que la regularización de este tipo de mercancías en nuestro país, tiene su origen en el Decreto publicado el 30 de junio de 1978, en el cual se establecían las condiciones para personas físicas o morales, residentes en las zonas fronterizas ahí señaladas, para importar automóviles y camiones nuevos y usados, debiéndolos inscribir en el Registro Federal de Automóviles. Este Decreto

---

<sup>14</sup> Administración General de Auditoría Fiscal Federal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, "Remate de Vehículos de Origen Extranjero Efectuado por la S.H.C.P.", s/p, Archivos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Junio de 2006. p. 38.

que tuvo vigencia hasta el 30 de octubre de 1980, estableció que los automóviles y camiones nuevos importados conforme al mismo, al término de 5 años de haberse importado, se podían nacionalizar, de donde se desprende que ésta fue la primera regularización, la cual tuvo el carácter de local, toda vez que sólo se aplicó en las zonas fronterizas. Asimismo, la primera regularización general, se otorgó mediante la publicación correspondiente en el Diario Oficial de la Federación del 3 de agosto de 1983, mediante el cual se regularizaron vehículos denominados pick-up, que se empleaban como instrumento de trabajo para la realización habitual de actividades agropecuarias o forestales.

De lo anterior, se concluye que las regularizaciones de vehículos otorgadas en nuestro país, podemos dividir las en locales y generales, lo cual no excluye, que con anterioridad al 30 de junio de 1978, se hayan otorgado permisos para importar automóviles nuevos o usados, pero en forma individual, lo que técnica y jurídicamente no constituye una regularización.

De tal forma, se analizará como regularización local la del Decreto del 1º de marzo de 1990, efectuada en el Estado de Chihuahua, siendo las demás de carácter general.

### **3.7. Comentarios al Decreto para la regularización de vehículos en el Estado de Chihuahua, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1º de marzo de 1990.**

Se considera el primer Decreto emitido por el Gobierno Federal, que se instrumenta para regularizar vehículos de procedencia extranjera fuera de la franja fronteriza norte del país, mediante el cual se otorgó a los propietarios de vehículos usados de

procedencia extranjera que circulaban en el Estado de Chihuahua, facilidades administrativas para que corrigieran voluntariamente su situación fiscal, lo cual se vio reflejado en el parque vehicular de dicha Entidad Federativa al estar controlados a través de un padrón.

Al ser dirigido este Decreto exclusivamente a los propietarios de vehículos del Estado de Chihuahua, se trató de beneficiar en su conjunto a la actividad económica, por lo que se incluyeron camiones con peso bruto vehicular de hasta 11,000 kilogramos, vehículos que por su naturaleza y aplicación formaban parte imprescindible de las labores cotidianas de ciertos sectores de la población.

Los propietarios de los vehículos afectos al beneficio de este Decreto debieron tener un comprobante de empadronamiento expedido con anterioridad al 5 de agosto de 1989, por el Gobierno del Estado de Chihuahua.

Este Decreto comprendió automóviles de año modelo 1985 o anteriores de diversas marcas señaladas en el propio Decreto, como son Jeep Grand Wagонер, Cherokee, Dodge, Plymouth, Chrysler, Ford, Mercury, Chevrolet, Oldsmobile, Datsun, Renault y Volkswagen; automóviles año modelo 1994 y anteriores, de los señalados en el propio Decreto como son American, Dodge, Plymouth, Chrysler, Mercury, Buick, Oldsmobile, Pontiac, Nissan, Datsun y Volkswagen; camiones año modelo 1985 y/o anteriores de las marcas señaladas en el propio Decreto, como Chevrolet, Datsun, Dodge, Ford, GMC, Volkswagen, International, Jeep, Plymouth y Nissan, montados sobre chasis e invariablemente equipados con motor a gasolina y su peso bruto vehicular no podrá excederse de 11,000 kilogramos; otros tipos de automóviles y camiones, año modelo 1985 y anteriores señalados en el propio Decreto, como son el tipo vagoneta (guayin), unidades Van, Blazer y Jimmy de

General Motors/GMC, Bronco de Ford Motors Co. y Ram Changer de Chrysler. Los vehículos de que se tratan podrían estar equipados con motor de gasolina hasta de ocho cilindros.

Se excluyeron de los beneficios del Decreto a los vehículos tipo, de lujo y convertibles y únicamente se permitió la regulación de un vehículo por persona. Asimismo, el pago de los impuestos fue realizado ante la Dirección General Finanzas del Estado de Chihuahua, por los siguientes conceptos:

-Impuesto al valor agregado por la importación, aplicando la tasa del 15%.

-Impuesto sobre automóviles nuevos, en su caso, aplicando la tasa del 20%.

-Impuestos sobre tenencia o uso de vehículos en su caso, únicamente por los años de 1988 y 1989.<sup>15</sup>

Los interesados debían presentar ante las entonces Administraciones Fiscales Federales de Chihuahua o Ciudad Juárez, lo siguiente:

1. El título original que acredita la legítima propiedad.
2. Tarjeta de circulación.
3. El vehículo para su identificación.
4. El recibo oficial donde consta el pago de los impuestos.
5. El pedimento de importación que al efecto se formulara.

Una vez cumplidos los requisitos exigidos por el Decreto la Administración Fiscal Federal correspondiente, otorgaba como autorización correspondiente una

---

<sup>15</sup> Cfr. "Decreto para la regularización de vehículos en el Estado de Chihuahua, D.O.F. 1º de marzo de 1990."

constancia oficial (de regularización), acompañada del procedimiento de importación que previamente se tramitó al efecto.

Cabe mencionar, que en dicho Decreto se estableció que el pago de los impuestos por parte del interesado, no obligaba a las autoridades fiscales a otorgar la constancia de regularización, si es que no se reunían los demás requisitos señalados en el mismo.<sup>16</sup>

Los documentos expedidos al amparo de este Decreto para acreditar la regulación, fueron pedimento de importación y una constancia de regularización, suscrita por el entonces administrador fiscal federal. Este Decreto estuvo vigente del 1º de marzo al 15 de abril de 1990.

**3.8. Comentarios sobre el Decreto mediante el cual se otorgan facilidades administrativas a los propietarios de vehículos extranjeros que circulan en el país, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de enero de 1991 y su reforma del 25 de abril del mismo año.**

Este Decreto es el primero que está dirigido a todos los propietarios de vehículos extranjeros que circulaban en el país, beneficiando esencialmente a los sectores del autotransporte de carga y de transporte público de pasajeros, siendo también el primer ordenamiento de este tipo que prevé un plazo para retornar al extranjero los vehículos que no fueran susceptibles de regularización, medida administrativa que tenía por objeto disminuir la gran cantidad de vehículos ilegales que en esa época

---

<sup>16</sup> Administración Central de Normatividad de Comercio Exterior y Aduanal de la Administración General Jurídica de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, "Aspectos Jurídicos en Materia de Vehículos Extranjeros", s/p, Archivos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Marzo de 2003, p. 56 y 57.

existían y por otra parte el inhibir que éstos siguieran entrando temporalmente con la intención de permanecer definitivamente en el país.

Por otra parte, al eliminarse las autorizaciones para la importación temporal de tractocamiones y existir el requisito de permiso previo por parte de la entonces Secretaría de Comercio y Fomento Industrial para su importación definitiva, el sector de autotransporte de carga se contrajo, por lo que era indispensable llevar a cabo la regularización de todas aquellas unidades que se encontraban en el territorio nacional para reactivar y fortalecer a dicho sector, circunstancia que fue determinante para lograr su libre circulación y traslado de mercancía por todo el territorio nacional.

Es importante destacar, el apoyo otorgado por el Ejecutivo Federal con este ordenamiento legal al sector del transporte público de pasajeros, pues se reconoce que dicho servicio en algunas poblaciones de la República se prestaba con vehículos de procedencia extranjera, por lo que era conveniente mantenerlos en operación para no afectar los beneficios que por este concepto obtenían los usuarios de algunos Municipios.

En efecto, se previó en este Decreto al transporte de carga que se había internado al país al amparo del régimen de importación temporal hasta el 26 de abril de 1990, fecha en que se eliminaron las autorizaciones para la importación temporal de tractocamiones. Entre otras las autorizaciones que se otorgaron fueron para los siguientes vehículos; tractores quinta rueda, camión con doble diferencia o tortón, tipo volteo o semiremolques como tanques, inclusive de oxígeno, tolva, caja refrigerada, de volteo, jaula y plataforma.

También benefició a los propietarios del transporte público de pasajeros que hubiesen tenido permiso con placas para circular antes de la fecha de publicación del Decreto en mención, así como a los que careciendo de estas, se encontraran prestando dicho servicio en los Municipios y hubieran tenido permiso provisional del mismo, siempre que ambos casos, hubiese sido de año modelo 1987 o anteriores, a estos vehículos se les exigió que una vez regularizados, estuvieran prestando el servicio de transporte público de pasajeros, durante los 24 meses (dos años) siguientes.

Asimismo, se incluyó a vehículos que se utilizaban en actividades agropecuarias, como las camionetas pick-up's y otros vehículos de carga, siempre que se encontraran en una relación que previamente expidió la SHCP, mediante publicaciones en el Diario Oficial de la Federación. Del mismo modo, benefició a los propietarios de las ambulancias modelos 1987 y anteriores, a quien también les exigió que deberán seguir presentando dicho servicio, cuando menos durante los 24 meses siguientes a la fecha de su regularización.

El pago de las contribuciones se realizó ante las entonces Oficinas Federales de Hacienda, por los siguientes conceptos:

- El impuesto general de importación.
- El impuesto sobre automóviles nuevos, en su caso.
- El impuesto al valor agregado.
- El impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, en su caso, por los años de 1989, 1990, 1991.

Dentro de los requisitos que debían cumplirse, era el de presentar una solicitud en formato libre, ante la entonces Administración Fiscal Federal que correspondiera a su domicilio, a más tratar el 30 de abril de 1991, debidamente firmada, acompañada de: título de propiedad, en su caso, placas y la documentación necesaria para presentación del servicio público, para los vehículos de carga que hayan ingresado al país en importación temporal hasta el 26 de abril de 1990, copia del pedimento aduanal con el cual se acredite dicha importación. Para los vehículos de transporte público de pasajeros, el permiso provisional expendido por el Municipio correspondiente con el cual se demuestre que se encuentran prestando el referido servicio.<sup>17</sup>

Una vez cumplidos los requisitos anteriores y cubiertos los impuestos requeridos, la Administración Fiscal Federal competente, les otorgó a los propietarios de los vehículos una constancia de regularización, y para aquellos vehículos que por alguna causa no pudieran ser regularizados, el propio Decreto previo, que debían ser retornados al extranjero a más tardar el 30 de abril de 1991.

Asimismo, dicho instrumento legal estableció que el pago de los impuestos por parte del interesado, no obliga a la Administración Fiscal Federal a otorgar la constancia de regularización respectiva, si es que no se cumplía con los demás requisitos, distintos de los fiscales, que exigían las autoridades competentes.

Mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación del 25 de abril de 1991, se reformó el Decreto mediante el cual se otorgaron facilidades administrativas a los

---

<sup>17</sup> Administración Central de Normatividad de Comercio Exterior y Aduanal de la Administración General Jurídica de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, "Aspectos Jurídicos en Materia de Vehículos Extranjeros", s/p, Archivos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Marzo de 2003, p. 14.

propietarios de vehículos extranjeros que circulan en el país, de fecha 31 de enero de 1991.

Con este Decreto se retomó el similar publicado el 31 de enero de 1991, para extender el plazo para presentar la solicitud del trámite, pues inicialmente se exigía que la solicitud se presentara a más tardar el 30 de abril de 1991 y con este nuevo Decreto se exigió que la solicitud se presentara hasta el 31 de mayo 1991, además se estableció que los propietarios de los vehículos que se encontraban en el país al 1º de febrero de 1991, cuando entró el vigor el Decreto del 31 de enero de 1991, cuya legal estancia en el país no fuese acreditada, tenían un plazo para retornarlos al extranjero, hasta el 31 de diciembre de 1991, siempre que fuesen del año modelo 1986 o anteriores y para los vehículos de año y modelo 1987 o posteriores, tendrían un plazo para su retorno al extranjero, hasta el 31 de mayo de 1991.

Se estima por parte de la autoridad fiscal que se regularizaron un total de 60,477 vehículos en toda la República, entregándose a cada propietario de vehículo que reunió los requisitos conforme al Decreto, una constancia de regularización, signada por el entonces titular de la Administración Fiscal Federal.<sup>18</sup>

### **3.9. Comentarios del Decreto mediante el cual se permite la regularización de automóviles usados de procedencia extranjera que circulan en el país, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de enero de 1992.**

Este Decreto se emitió como consecuencia de las presiones ejercidas por las organizaciones sociales, entre las que figuraban, la Confederación Nacional

---

<sup>18</sup> Cfr. "Decreto mediante el cual se otorgan facilidades administrativas a los propietarios de vehículos extranjeros que circulan en el país," D.O.F. 31 de enero de 1991 y su reforma del 25 de abril del mismo año.

Campesina (CNC), la Organización Nacional de Protección del Patrimonio Familiar (ONAPPAFA) y la Unión Campesina Democrática (UCD), mismas que argumentaban que un número importante de campesino, maestros y trabajadores en general, habían adquirido con frecuencia por desconocimiento o engaños, vehículos de procedencia extranjera que se encontraban ilegalmente en el país, y éstos constituían una parte importante de su patrimonio y a su vez una herramienta de trabajo, de ahí que el Ejecutivo Federal instrumentara dicha regularización, siendo ésta la que menos requisitos exigió, pues sólo era necesario presentar como único documento la licencia de conducir de la persona que presentara el vehículo, además se eximió del pago de los impuestos correspondientes, para evitar que se afectara la actividad económica de los contribuyentes, aplicando dos cuotas fijas, dependiendo del modelo de la unidad.

Asimismo, se crea el precedente de que el proceso de regularización fuera llevado a cabo por las Entidades Federativas en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de ahí que la instrumentación para la operación del proceso lo emitiera dicha Secretaría y su aplicación fuera realizada por las Entidades Federativas, las cuales conformaron el padrón de vehículos que fueron regularizados de acuerdo con el número de cada holograma adherido, calcomanía holográficas que presentó la problemática de un fácil deterioro, implicando con ello, que las unidades regularizadas circularan por el territorio nacional careciendo del distintivo o comprobante de la referida regularización.

Este Decreto fue dirigido básicamente para automóviles hasta de diez pasajeros y vehículos con capacidad de carga hasta 3,100 kilogramos; siempre que se hubieran internado al país antes del 1º de diciembre de 1991 y se tratara de modelos 1984 y anteriores, de ahí que no fueran objeto de sus beneficios los vehículos siguientes:

- Los de año modelo 1985 y posteriores.
- Los introducidos al territorio nacional a partir del 1º de diciembre de 1991, inclusive
- Los que estuviesen secuestrados al 12 de enero de 1992.
- Los que se encontraban en la franja fronteriza de 20 kilómetros paralela a la línea divisora internacional del norte del país, o en la zona libre de Baja California, Baja California Sur y la parcial de Sonora; así como en el Municipio de Cananea, Sonora.
- Los que eran propiedad de la Federación, Estados, Municipios, Distrito Federal o de sus organismos descentralizados.

Ahora bien, los interesados pagaron el impuesto sobre tenencia o uso de vehículo, únicamente por el año de 1992. eximiéndose principalmente del pago de los demás impuestos que deberían cubrirse, a efecto de que se pagara la cantidad de un millón de pesos (equivale a mil pesos), siempre que se tratara de vehículos modelo 1980 y posteriores, y de quinientos pesos (equivale a quinientos pesos), por los modelos 1979 y anteriores.

Las Entidades Federativas estuvieron a cargo de la función de recaudar el pago único de regularización, a través de las oficinas que autorizaron en su momento, además llevaron a cabo la toma de calcas de los datos de identificación de cada vehículo, y una vez concluido el trámite adhirieron la calcomanía respectiva en el parabrisas de cada unidad, quedando obligados a levantar al patrón de vehículos regularizados.

Los interesados acudieron a los lugares que señalaron las autoridades de las Entidades Federativas, dando como fecha limite el 24 de enero de 1992, a solicitar una ficha para que se les designara la fecha en que deberá presentar lo siguiente:

- El vehículo para su identificación y para que se le adhiriera la calcomanía que lo identificara como regularizado. En este mismo acto se deberían realizar el pago único de regularización.
- La licencia de conducir, expendida por la Entidad Federativa ante la cual se efectuara el trámite.

También en este Decreto, el pago efectuado por los interesados no obligaba a las autoridades estatales a que se otorgara la regularización, cuando el vehículo no se hubiese presentado a la toma de calcas o no se hubiese cumplido con algunos de los requisitos exigidos por el Decreto, mismo que entró en vigor el día de su publicación, o sea el 13 de enero de 1992 y terminó su vigencia el 29 de febrero de 1992.

Los poseedores de vehículos que no hubieran podido ser objeto de regularización, contaron hasta el 22 de enero de 1992, para retomarlos al extranjero o donarlos al Fisco Federal.

Se estima por parte de la autoridad fiscal que se regularizaron un total de 962,125 vehículos al amparo de este Decreto, <sup>19</sup> a los cuales les fue adherida una calcomanía holográfica en el parabrisas del vehículo para comprobar su regularización. <sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> Administración Central de Normatividad de Comercio Exterior y Aduanal de la Administración General Jurídica de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, "Aspectos Jurídicos en Materia de Vehículos Extranjeros", s/p, Archivos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Marzo de 2003, p. 21.

<sup>20</sup> Cfr. "Decreto mediante el cual se permite la regularización de automóviles usados de procedencia extranjera que circulan en el país", D.O.F. 13 de enero de 1992.

**3.10. Comentarios a la Convocatoria a las personas físicas que antes del 9 de octubre de 1993, hayan internado legalmente al país vehículos de procedencia extranjera, modelo 1986 o anteriores, mediante el otorgamiento del permiso de importación realicen su importación definitiva, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de abril de 1994.**

Es el único proceso de regularización que no fue llevado a cabo por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sino por la entonces Secretaría de Comercio y Fomento Industrial quien se encargó de su instrumentación, otorgando permisos de importación definitiva para unidades que entraron al país de forma temporal, con esta regularización se pretendió beneficiar a toda las personas propietarias de este tipo de vehículos, con excepción de aquellos de lujo y deportivos. Sin embargo, la autorización del permiso de importación definitiva se acotó al resultado de los números ganadores de un sorteo efectuado por la Lotería Nacional, de ahí que sólo una reducida parte de los vehículos extranjeros existente en el país en ese momento, fue la que se regularizó.

Sólo podían acogerse a este programa, los automóviles de hasta 12 pasajeros, camionetas y camiones ligeros, con peso bruto vehicular no mayor de 3.5 toneladas de año modelo 1986 y anteriores que fueran similares a los de fabricación nacional, de conformidad con la lista de la SECOFI que se dio a conocer en el Diario Oficial de la Federación, excluyéndose de este programa a los automóviles deportivos y de lujo y los que se hubieren importado de acuerdo a los derechos que autorizaban la importación de vehículos usados a la zona fronteriza y región fronteriza.

Las personas físicas interesadas debían presentar ante las Delegaciones, las Subdelegaciones Federales o la Oficina de Servicios de la Ciudad de México de la SECOFI, entre el 18 y 29 de abril de 1994, la forma oficial y el holograma oficial o en su caso, los documentos que acreditaran la internación legal de la unidad, debiendo presentar el título de propiedad del vehículo y la solicitud de registro correspondiente.

Los vehículos registrados conforme al párrafo anterior, participaron en un sorteo abierto al público que fue realizado por la Lotería Nacional con la intervención de la Secretaría de Gobernación el 9 de mayo 1994, en dicho sorteo se seleccionaron hasta 200,000 unidades que tuvieron derecho a recibir un permiso de importación definitiva, las personas que no resultaran ganadoras debían retornar los vehículos al extranjero dentro de los siguientes 30 días. Los ganadores del sorteo acudieron a partir del 10 de mayo y hasta el 15 de junio de 1994, ante las mismas oficinas de la entonces SECOFI donde realizaron el trámite del registro.

La Secretaría después de validar la documentación presentada, entregó el permiso de importación correspondiente. Este permiso y el recibo del pago de los derechos correspondientes, se presentaron ante la Aduana más cerca al domicilio del importador, quienes realizaron el trámite de la importación definitiva del vehículo respectivo.

Para realizar el trámite de importación en forma definitiva, los interesados cubrieron sobre el valor en aduanas (libro azul), el arancel del 20% por concepto de Impuesto General de Importación y el 10% del IVA, en los módulos bancarios establecidos en las Aduanas.

Es oportuno aclarar, que los permisos de importación definitiva, por instrucción de la Administración General de Aduanas, se tramitaron hasta el 15 de julio de 1996, entregándose también a los interesados un holograma de color azul con la leyenda “vehículo importado definitivamente”, conteniendo un número de folio y código de barras; holograma que no puede considerarse como un documento aduanal.<sup>21</sup>

Los documentos con los cuales se acreditó la regularización fueron el pedimento aduanal y el permiso de importación correspondiente expedido por la entonces Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

Esta regularización la podemos calificar como “sui generis” (única en su género), por haber sido mediante sorteo ante la Lotería Nacional, cuestión que consideramos algo inusitado.

### **3.11. Comentarios sobre el Decreto por el que se modifica y crean diversos aranceles de la tarifa del impuesto general de importación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo de 2000.**

Ante la gran cantidad de unidades de procedencia extranjera que se encontraban ilegalmente en el país en esa época, muchas de las cuales eran empleadas en las labores agropecuarias, y ante la necesidad de fortalecer a este sector de la economía con el propósito de que fuese más competitivo bajo las condiciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, mejor conocido por sus siglas en inglés NAFTA (North American Free Trade Agreement), mismo que entró en vigor a

---

<sup>21</sup> Cfr. “Convocatoria a las personas físicas que antes del 9 de octubre de 1993, hayan internado legalmente al país vehículos de procedencia extranjera, modelo 1986 o anteriores, mediante el otorgamiento del permiso de importación realicen su importación definitiva”, D.O.F. 12 de abril de 1994.

partir del 1° de enero de 1994, se otorgó la facilidad a todos los propietarios de vehículos denominado Pick-up's que se encontraran en el país, para que llevaran a cabo su importación definitiva, eliminando el requisito del permiso previo al que se encontraba sujeto por parte de la entonces Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. Asimismo, se creó a partir de abril de 2002, la fracción arancelaria 8704.31.04, para importar definitivamente este tipo de unidades al territorio nacional, siempre que provinieran de los Estado Unidos de América o de Canadá.

En efecto, la instauración de una fracción arancelaria y la liberación de permiso de la entonces Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, para la regularización de camionetas pick- up's; mediante el "Decreto por lo que se modifican y crean diversos aranceles de la Tarifa de la Ley de Impuesto General de Importación", publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 13 de marzo del 2000, creó la siguiente fracción con su arancel mixto expresado en dólares de los Estados Unidos de América por pieza, en los términos siguientes:

8704.31.05; Denominados pick-up's, de peso total con carga máxima superior a 2,100 kilogramos peso inferior o igual a 3,200 kilogramos, y cuyo número de serie o año modelo sea al menos 10 años anterior al vigente, que no sean de doble cabina o de doble rodada; cuota pieza 200, ad-valorem 0.

En el citado Diario Oficial de la Federación, también se publicó el "Acuerdo que modifica el similar que establece la clasificación de mercancías cuya importación y explotación esta sujeta al requisito de permiso previo por parte de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial", por medio del cual se determinó lo siguiente:

- Artículo 2.- Se adiciona el artículo 4° apartado A del Acuerdo que se señala en el artículo 1° del presente ordenamiento, la fracción arancelaria de la Tarifa de la Ley del Impuesto General de Importación que a continuación se indica:

- 8704.31.05; Denominados pick-up's, de peso total con carga máxima superior a 2,100 kilogramos pero inferior o igual a 3,200 kilogramos , y cuyo número de serie o año modelo sea al menos 10 años anterior al vigente, que no sean de doble cabina o de doble rodada; excepto procedentes de los Estados Unidos de América o de Canadá.

También en el mismo Diario Oficial de la Federación, se publicó la Décimo Tercera Resolución de Modificaciones a la Resolución Miscelánea de Comercio Exterior para 1999, en cuyo artículo Primero se adiciona la regla 3.5.25 para establecer la regularización de pick-up's en los términos siguientes:

Respecto de los vehículos pick-up's que se encuentren en territorio nacional, podrán tramitar, siempre que no se hubiera iniciado el ejercicio de las facultades de comprobación de la autoridad fiscal, el pedimento de importación respectivo a más tardar el 13 de septiembre de 2000, aplicándose la tasa del I.V.A., establecida en el artículo 1° de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, al amparo de la fracción arancelaria 8704.31.05.

Quienes tuvieran en su poder vehículos automotrices para el transporte de hasta 10 personas, que se encontraran en territorio nacional a la entrada del derecho mencionado en el apartado que antecede, y que no quedaran comprendidos en la

fracción 8704.31.05, deberían ser retornados al extranjero a más tardar el 13 de septiembre de 2000.<sup>22</sup>

Este beneficio no sería aplicable a los vehículos de año modelo 1995 y posteriores, así como a los vehículos de lujo y deportivos, sin importar año modelo. Luego entonces, el beneficio fue para vehículos modelo 1994 y anteriores. Los tres ordenamientos legales que se han referido, entraron en vigor el 1º de abril del 2000.

Mediante Decreto por el que se modifica la Tarifa de la Ley del Impuesto General de Importación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de mayo de 2000, se determinó lo siguiente:

Artículo 1º.- Se modifica la fracción arancelaria de la citada tarifa, con su arancel mixto expresado en moneda nacional por pieza, en los siguientes términos:

8704.31.05.- Denominados pick-up, de peso total con carga máxima, inferior o igual a 3,200 kilogramos y cuyo número de serie o año modelo sea al menos 10 años anteriores al vigente, que no sea de doble rodada; Cuota pieza = 475 pesos. Ad valoren = 1.

Se extiende el plazo de regularización de pick-up's hasta el 15 de noviembre de 2000.

---

<sup>22</sup> Cfr. "Decreto por el que se modifica y crean diversos aranceles de la tarifa del impuesto general de importación", D.O.F. 13 de marzo de 2000.

Mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 13 de noviembre de 2000, se prorrogó la regularización de vehículos tipo pick-up, dando como fecha máxima hasta el 15 de noviembre del 2000, para aquellos vehículos que se encontraban en territorio nacional. Este ordenamiento legal entró en vigor el día de su publicación.

Para acreditar la legal estancia de estos vehículos (como regularizados), se otorgó a sus propietarios un pedimento de importación definitiva, a los cuales les fueron colocados un holograma.

El 26 de marzo de 2002, se publicó el Acuerdo que establece la clasificación y codificación de mercancías cuya importación y exportación esta sujeta al requisito previo por parte de la Secretaría de Economía, a través del cual en su artículo 6° somete a permiso previo para la importación definitiva de los vehículo pick-up's, salvo tratándose de unidades provenientes de los Estados Unidos de América, Canadá o la Comunidad Europea, de tal forma que la base de los ordenamientos legales ya no era la fracción arancelaria 8704.31.05 y la regla de carácter general en materia de comercio exterior 3.5.25 sino la fracción arancelaria 8704.31.04 y la regla 2.6.14.

En ese entendido, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mediante Reglas de Carácter General ha regulado su importación, a efecto de facilitar y aclarar a los contribuyente los trámites que habrán de seguir ante la Aduana (por conducto de Agente Aduanal) para importar este tipo de unidades. La regla 2.6.14., menciona entre otras cosas que, los vehículos se deberán presentar para su importación en el área de carga designada por la aduana de que se trate, que el pedimento

únicamente podrá amparar el vehículo a importar y ninguna otra mercancía, la importación de los vehículos se podrá efectuar por las aduanas fronterizas del norte del país, cuando sean procedentes de Estados Unidos de América y Canadá y por aduanas marítimas, cuando sean procedentes de la comunidad europea y que para la importación del vehículo no será necesario inscribirse en el padrón de importadores, ni realizar la activación por segunda ocasión del mecanismo de selección automatizado.

**3.12. Comentarios al Decreto por el que se crea la Ley para Inscripción de Vehículos de Procedencia Extranjera y su Reglamento, ambos publicados en el Diario Oficial de la Federación el 12 de marzo y 6 de abril de 2001, respectivamente.**

A fin de resolver en aquel entonces, el problema de los vehículos ilegales en el país, llamados también coloquialmente “chocolates”, y evitar las presiones políticas como los plantones y bloqueos llevados a cabo en instalaciones del gobierno federal por la Confederación Nacional Campesina (CNC), la Organización Nacional de Protección del Patrimonio Familiar (ONAPPAFA) y la Unión Campesina Democrática (UCD), entre otras, las comisiones de Comercio, Hacienda, Gobernación y Estudios Legislativos del Senado, propusieron una iniciativa de ley para la regularización de vehículos de procedencia extranjera, misma que se vería materializada el 12 de marzo de 2001, con su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Esta Ley pretendía, entre otras cosas, el ordenamiento del parque vehicular mexicano, y fortalecer la seguridad jurídica de los propietarios de dichos vehículos, atendiendo además, que dicha ley no significaría grande deterioros para la industria automotriz mexicana e incluso se preveía que el sector de autopartes podría resultar beneficiado al necesitar refacciones el aproximadamente millón de unidades que se pretendían regularizar.

Los requisitos exigidos por esta Ley de Inscripción a los propietarios de vehículos extranjeros fueron: presentar el título de propiedad o algún otro documento idóneo con el que acreditara la propiedad del vehículo; que se tratara de vehículos automotores comprendidos entre los modelos 1970 y 1993, inclusive; que fueran camionetas pick-up y vagonetas con capacidad hasta de doce pasajeros; que aparecieran señalados en el anexo único de la ley; que los vehículos hubiesen sido internados al país antes del 31 de octubre de 2000 y que aquellos destinados al servicio público de transporte y carga no excedieran su capacidad de 3,500 Kg.

Por otra parte, los vehículos que no podían ser objeto de inscripción conforme a la mencionada Ley, eran aquellos modelos 1994 en adelante y los vehículos 1969 y anteriores; los considerados de lujo y deportivos; los introducidos al territorio nacional a partir del 31 de octubre del año 2000; los que estuvieran embargados a la fecha de la expiración de la ley; los vehículos tipo vivienda; y los vehículos que estuvieran en la franja fronteriza de 20 kilómetros paralela a la línea divisora internacional del norte del país.

Los interesados debieron haber pagado el Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos, a partir del ejercicio fiscal de 2001 y los subsecuentes.

Se eximió parcialmente del pago de los impuestos y derechos, a efecto de que se pagara la cantidad única que se determinó conforme a una tabla que se publicó en el propio Decreto, atendiendo al año modelo se cobró entre \$750.00 pesos a \$4,800.00 pesos.

Los pagos se efectuaron ante las oficinas que autorizaron las Entidades Federativas, mismas que tenían la obligación de informar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público las cantidades que por ese concepto se obtuvo, esto es, las Entidades Federativas percibieron como incentivo por la realización de los trámites efectuados el total de la recaudación. Del monto recaudado se destinó un 40% a los Municipios.

Los interesados acudieron a los lugares que señalaron las autoridades fiscales de las Entidades Federativas, dentro de los 120 días naturales contados a partir de la fecha de publicación de la ley, a fin de presentar la solicitud de inscripción para que les asignaran la fecha en que deberían presentar el vehículo y la acreditación de la propiedad del mismo, para que las autoridades tomaran calcas del vehículo y en su caso, se le adhiriera la calcomanía que lo identificara como inscrito. El pago de las contribuciones no obligaba las autoridades estatales para que otorgara la inscripción, cuando se tratara de vehículos que la propia ley no permitía su inscripción; cuando el vehículo no se hubiere presentado para la toma de calcas, dentro del plazo señalado por las Entidades Federativas y cuando no se hubiese cumplido con algunos requisitos señalados por la propia Ley. En ningún caso, una misma persona podría escribir más de un vehículo.

En este ordenamiento jurídico, se preveía la inscripción de vehículos embargados, cuando en los créditos fiscales fueran en función directa de su internación al país,

en cuyo caso, se levantaría el embargo respectivo para que el propietario pudiera llevar acabo el tramite de inscripción. Una vez hecha la inscripción dentro del plazo de ley, quedaba cancelado el crédito fiscal de referencia, levantado definitivamente el embargo y se devolvía el vehículo a su propietario de conformidad con el artículo Tercero Transitorio de la referida Ley.<sup>23</sup>

Los documentos que se expidieron para acreditar la regularización de las unidades, fueron la constancia de inscripción y un holograma, ambos debían contener el mismo número de folio.

- **Análisis del Reglamento de la Ley para Inscripción de Vehículos de Procedencia Extranjera, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de abril del 2001.**

El artículo 4° para efecto de la ley, precisa mediante listado, cuales eran los vehículos considerados de lujo y deportivos, a efecto de evitar la discrecionalidad de la autoridad al momento de conceptualizar y determinar dichas características. Asimismo, el artículo 6° refiere que los vehículos que no fuesen objeto de inscripción deberían retornarse al extranjero, donarse al Fisco Federal o a las Entidades Federativas. En caso de no llevarse a cabo el retorno o las donaciones en los términos antes referidos, las autoridades competentes procederían al embargo correspondiente, de conformidad con las disposiciones aplicables.

---

<sup>23</sup> Cfr. "Decreto por el que se crea la Ley para Inscripción de Vehículos de Procedencia Extranjera y su Reglamento", D.O.F. 12 de marzo y 6 de abril de 2001, respectivamente.

El artículo 7° de manera singular disponía que procedería el trámite de inscripción y devolución de vehículos embargados, cuando el embargo hubiese ocurrido antes de la vigencia de la ley y las unidades no hubiesen pasado a propiedad del Fisco Federal, siempre que cumplieran con el artículo 4° del Reglamento (este precepto está relacionado con el artículo tercero transitorio de la ley). En los supuestos que estuviese pendiente de resolución algún medio de defensa intentado por el solicitante con motivo del embargo, para que proceda el trámite de inscripción se debería acompañar a la solicitud el acuse de recibo del escrito del desistimiento de la instancia y cumplir con los demás requisitos exigidos por la ley y su Reglamento.

El artículo 8° dispuso que la inscripción de vehículos se efectuaría por las Entidades Federativas en relación con las personas que tuvieran su domicilio dentro de su circunscripción territorial.

Ahora bien, el artículo 10 establecía la instrumentación del proceso de inscripción al señalar que cada Entidad Federativa debía dar a conocer los días y el lugar en que los solicitantes deberían presentar el vehículo para la toma de calcas y en su caso, para la pega de la calcomanía y la recepción de la constancia de inscripción. Asimismo, determinó que se entendía que el promovente se desistió de su solicitud de inscripción, cuando no hubiese presentado el vehículo para la toma de calcas o para la pega de la calcomanía y para la recepción de la constancia de inscripción.

Asimismo, la finalización del proceso de inscripción era regulado por el artículo 11, el cual señalaba que las Entidades Federativas deberían concluir el proceso de inscripción a más tardar el 30 de noviembre del 2001. Si al interesado se le notificaba la improcedencia de la solicitud, éste contaría con 20 días hábiles para retornarlo al extranjero o donarlo al Fisco Federal o a las Entidades Federativas.

Finalmente, el artículo 18 de una manera innovadora a todo proceso de regularización, preveía la figura de la procedencia de cancelación de inscripción, esto es, a través de esta disposición les permitió a las autoridades retirar la autorización de inscripción (regularización) que no fuera conforme a la ley, al actualizarse los siguientes supuestos:

- Cuando la fecha de internación al país del vehículo hubiese sido posterior al 31 de octubre del 2000, o cuando se conociera que el vehículo se encontraba reportado como robado.
- Cuando se hubiese comprobado que para la solicitud de inscripción se proporcionó información falsa o alterada.
- Cuando se comprobara que una misma persona inscribió a su nombre dos o más vehículos, en cuyo caso sólo subsistiría la primera inscripción.
- El vehículo cuya inscripción hubiese sido cancelada, deberá en un plazo de 20 días hábiles contados a partir de la fecha en que surta efectos la notificación de la cancelación, retornarse al extranjero o donarse al Fisco Federal o a las Entidades Federativas.
- Cuando la cancelación se hubiese realizado por un reporte de robo del vehículo, se procederá de conformidad con los Tratados Internacionales en los que México sea parte, y demás disposiciones aplicables.

Vale la pena comentar dos aspectos relevantes dentro de este proceso de inscripción, el primero de que en ninguno de los Decretos anteriores se previó la figura de la cancelación de regularización, como lo prevé el Reglamento antes mencionado y el segundo que el proceso de inscripción rebasó todas las

expectativas al obtener como resultado, según datos emitidos por la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público, un registro a nivel nacional de 1,392,266 vehículos regularizados.<sup>24</sup>

### **Algunas Problemáticas que se derivaron de la Ley de Inscripción del 2001.**

Durante la regularización se normaron por parte de la autoridad algunos procedimientos, como fue el caso de las donaciones de vehículos a las Entidades Federativas por parte de propietarios que no los pudieron inscribir por alguna causa, en donde se estableció que los vehículos objeto de donación a las Entidades Federativas deberían ser destinados estrictamente al ejercicio de las funciones de derecho público, al de sus Municipios o de sus organismos descentralizados, no pudiendo ser enajenados, donados, o dados en comodato o usufructo a nadie, toda vez que tales vehículos no se encontraban legalmente en el país. Asimismo, se debería informar de cada donación a las Administraciones Generales de Aduanas y Auditoría Fiscal Federal del Servicio de Administración Tributaria, así como al Jefe de Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, proporcionando los datos del vehículo y a que unidad administrativa había sido asignado, enviando copia certificada de todos los documentos, con el objeto de que se conformara un base de datos por parte de las primeras dos autoridades.

Terminado el proceso de inscripción, al recibir y analizar la Administración General Jurídica del Servicio de Administración Tributaria, la información capturada por las

---

<sup>24</sup> Administración Central de Normatividad de Comercio Exterior y Aduanal de la Administración General Jurídica de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, "Aspectos Jurídicos en Materia de Vehículos Extranjeros", s/p, Archivos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Marzo de 2003, p.51.

Entidades Federativas del registro de todos los vehículos que fueron inscritos, y a fin de hacerla lo mas confiable y eficiente posible se acordó la creación de un formato y un manual al respecto, dando origen a la desaparición de inconsistencias y estandarización en la información, misma que actualmente es operada por las autoridades fiscales de las Entidades Federativas.

Considero interesante mencionar, que los interesados solicitaron la reposición de su calcomanía en virtud de que su vehículo había sufrido un accidente automovilístico. A lo que la autoridad resolvió que la ley ni su Reglamento preveían la reposición de calcomanías, por lo que no se podía acceder a lo que solicitaban. Sin embargo, también se les comunicaba que para acreditar la legal estancia en el país de su vehículo era suficiente mostrar la constancia de inscripciones, y el acta de hechos que hubiese levantado ante el Ministerio Público en relación al accidente sufrido, así mismo se le orientaba que deberían conservar, de ser posible los restos del vidrio en donde estuviera adherida la calcomanía para cualquier aclaración. Lo anterior, independientemente de que la Entidad Federativa donde inscribió el vehículo conservaba copia y registro de tales antecedentes.

**3.13. Comentarios al Decreto por el que se establecen las condiciones para la importación definitiva de vehículos automotores usados, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 2005.**

El Decreto por el que se establecen las condiciones para la importación definitiva de vehículos automotores usados, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 2005, se expidió en el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, tomando en cuenta aspectos importantes como el que

paulatinamente irían desapareciendo las restricciones existentes a la importación definitiva de automóviles usados, y que a partir de 2004 se permitiría la libre importación de los automóviles nuevos procedentes de los Estados Unidos de América y de Canadá, así como también que a partir del 1 de enero de 2009, México ya no podía adoptar ni mantener una prohibición o restricción a la importación de automóviles usados, que fueran originarios de Estados Unidos de América o de Canadá, cuyo año-modelo fuese de más de diez años anteriores al de la importación.

Así, en tanto se llegara a la fecha señalada en el párrafo anterior, se trató de ordenar el mercado de automóviles usados, reduciendo la protección arancelaria y eliminando parcialmente las restricciones no arancelarias para la importación de automóviles usados, a fin de que a partir de la entrada en vigor del mencionado Decreto se pudiera efectuar la importación de automóviles usados originarios de Estados Unidos de América y de Canadá, cuyo año-modelo fuera de entre diez y quince años, anteriores al año de la importación, lo que permitió que se adquirieran automóviles usados a precios razonables con plena seguridad jurídica.

Asimismo, se consideró necesario que la Secretaría de Economía pudiera fijar cupo para regular el número de automóviles usados que en el futuro se importaran, además desde la entrada en vigor del citado Decreto y hasta el 31 de diciembre de 2008 se aplicaría a la importación de automóviles usados un arancel del 10%, facilitándole a los automóviles usados el cambiar del régimen de importación temporal al de importación definitiva, pagando los impuestos correspondientes y sin necesidad de tener que retornar el vehículo hasta la frontera.

Bajo dichas disposiciones se presentan dos aspectos importantes como es lo dispuesto en el artículo Séptimo, donde se considerará que los vehículos importados en definitiva al país conforme al Decreto se encontrarían legalmente en el mismo hasta que éstos se inscribieran en el Registro Público Vehicular y obtuvieran las placas de circulación. Asimismo, se eximió totalmente del pago del impuesto sobre automóviles nuevos a las adquisiciones de automóviles cuyo precio de enajenación al consumidor final no excedía de \$150,000.00 (ciento cincuenta mil pesos 00/100 M.N.), y en un 50% a aquellas en las que el precio de enajenación o valor en aduana de los automóviles, según se tratara, se encontrara comprendido entre \$150,001.00 (ciento cincuenta mil un pesos 00/100 M.N.) y \$190,000.00 (ciento noventa mil pesos 00/100 M.N.), en ambos casos sin considerar el impuesto al valor agregado.

Por otra parte, por primera vez se reconoce a través de un Decreto de regularización, que las medidas tomadas en el pasado para regularizar la estancia ilegal de automóviles usados en el país, no solucionaron el problema pues se continuó con la importación temporal de automóviles con la intención de no retornarlos al extranjero, afectando la industria mexicana fabricante de vehículos automotores y que la internación temporal de automóviles que no son retornados al extranjero provoca un problema social para México y un problema legal importante para los propietarios de dichos vehículos.<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> Cfr. "Decreto por el que se establecen las condiciones para la importación definitiva de vehículos automotores usados", D.O.F. 22 de agosto de 2005.

Los vehículos que fueron susceptibles de regularización eran los usados de transporte de hasta quince pasajeros y camiones con capacidad de carga hasta 4,536 Kg., incluyendo los de tipo panel, así como los remolques y semirremolques tipo vivienda, cuyo año-modelo era de entre diez y quince años anteriores al año en que se realizó la importación, siempre que el número de identificación vehicular correspondiera al de fabricación o ensamble del vehículo en los Estados Unidos de América, Canadá o México.

Para el pago de los impuestos, se estableció un arancel ad-valorem del 10%, y respecto del impuesto al Valor Agregado causado por la importación definitiva, se efectuó considerando únicamente el margen de comercialización, entendido éste como el 30% del valor del automóvil, adicionado con el impuesto general de importación y de las demás contribuciones, que, en su caso, se paguen por la importación.

Por otra parte, se eximió del pago del impuesto sobre automóviles nuevos sólo en aquellos casos en los que se causó por primera vez la enajenación de automóviles realizada al consumidor por el fabricante, ensamblador, distribuidor autorizado o comerciante en el ramo de vehículos, cuyo precio de enajenación al consumidor, incluyó el precio del equipo opcional, común o de lujo, sin disminuir el monto de descuentos, rebajas o bonificaciones, que no excediera de la cantidad de \$150,000.00 (ciento cincuenta mil pesos 00/100 M.N.), siempre que el impuesto mencionado no fuese trasladado ni cobrado al adquirente de los automóviles mencionados.

Asimismo, se eximió del pago del mencionado impuesto por la importación definitiva de automóviles cuando lo realizara directamente el consumidor final, siempre que el

valor en aduana no excediera de la cantidad de \$150,000.00 (ciento cincuenta mil pesos 00/100 M.N.), y tratándose de automóviles cuyo precio de enajenación o valor en aduana, según se tratara, se encontrara comprendido entre \$150,001.00 (ciento cincuenta mil un pesos 00/100 M.N.) y \$190,000.00 (ciento noventa mil pesos 00/100 M.N.), la exención correspondería al 50% del pago del impuesto sobre automóviles nuevos.

Es de hacer notar que aparece en este Decreto, la opción para que la Secretaría de Economía fije cupos anuales para la importación definitiva de automóviles usados.

La legal estancia en territorio nacional de los vehículos que se importaron de conformidad con el artículo Séptimo del Decreto, se acredita con el pedimento de importación definitiva, la constancia de inscripción en el Registro Público Vehicular y las placas de circulación respectivas o documento equivalente que permite la circulación del vehículo.

La inscripción en el Registro Público Vehicular y la obtención de las placas de circulación o del documento equivalente que permita la circulación del vehículo, de ninguna manera pueden considerarse como documentos aduanales que permitan acreditar la legal estancia de los vehículos en el territorio nacional, pues el artículo 146 de la Ley Aduanera, es claro al señalar el tipo de documentación y bajo que supuestos habrá de aplicarse.

Se limitó la importación temporal a definitiva a un vehículo y sólo para personas físicas, y ésta debía realizarse durante los seis meses siguientes a la entrada en vigor del Decreto, no pudiendo ser objeto de importación definitiva los vehículos

automotores usados que se encontraran embargados, asegurados o decomisados o que hubieran pasado a propiedad del Fisco Federal, antes de la entrada en vigor del mencionado Decreto.

Asimismo, los poseedores de los vehículos que no pudieran ser objeto de importación definitiva conforme al Decreto, siempre que no se encontraran sujetos a un procedimiento administrativo en materia aduanera, contaron hasta el 31 de diciembre de 2005, para donarlos al Fisco Federal o retornarlos al extranjero, plazo que fue ampliado hasta el 31 de mayo de 2006, mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de marzo de 2006.

Para la instrumentación del Decreto se publicaron en las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio para el año de 2005, las reglas 2.6.23 y 2.6.24, a través de las cuales se estableció el trámite que debía seguirse para la importación definitiva de los vehículos, destacando entre otros requisitos, el de que el trámite se podía llevarse a cabo ante cualquier aduana del país, que debería presentarse físicamente la unidad ante la aduana, que el pedimento debería anexar: el documento que acredite la propiedad y el valor del vehículo a nombre del importador o endosado a favor del mismo, copia de identificación oficial del importador; los agentes aduanales que efectúen la operación de importación definitiva de los vehículos, debían colocar en el parabrisas del vehículo, previo a que el mismo se presente ante el mecanismo de selección automatizado, un holograma que contenía la información del número de pedimento y el número de identificación vehicular (número de serie). El holograma a que se hace referencia fueron adquiridos, colocados y administrados por la Confederación de Asociaciones

de Agentes Aduanales de la República Mexicana, A.C. (CAAAREM), llevándose un registro de control electrónico enlazado al Sistema Automatizado Aduanero Integral (SAAI).<sup>26</sup>

Como se advierte de los comentarios vertidos en torno a cada uno de los procesos de regularización, éstos fueron creados por el Ejecutivo Federal para resolver el problema de comercio exterior, consistente en regularizar mercancías (vehículos) de procedencia extranjera que se encontraban ilegalmente en territorio nacional, así como también para solucionar el aspecto político y social que entorno a éstos existía, como era el caso entre otros, de los vehículos utilizados en actividades agrícolas, ganaderas y de transporte público, los cuales se vieron favorecidos con el propósito de no descapitalizar a dichos sectores.

Sin embargo, lejos de solucionar dicha problemática generó que se abusara de los beneficios que prevé el régimen de importación temporal previsto por la Ley Aduanera, para los mexicanos con residencia en el extranjero o que acreditaran estar trabajando en el extranjero por un año o más, pues se les permitía introducir su vehículo a territorio nacional por un plazo de 6 meses dentro de un periodo de 12, de los cuales la gran mayoría se quedaba en el país, al cederlos a sus familiares o venderlos a terceros con el objetivo de que fueran regularizados mediante un Decreto.

Bajo este contexto, los procesos de regularización de vehículos se revistieron de un matiz sustancialmente político, pasando por alto el cumplimiento estricto de las normas de carácter administrativo, como es el caso de que sólo se otorgaba un

---

<sup>26</sup> Administración Central de Normatividad de Comercio Exterior y Aduanero de la Administración General Jurídica de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, "Aspectos Jurídicos en Materia de Vehículos Extranjeros", s/p, Archivos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Marzo de 2003, p. 63.

holograma para acreditar la legal estancia de las unidades en el país o bien de llegar al absurdo de que no se reconociera su legal estancia sino se inscribían en el Registro Público Vehicular y obtuvieran las placas de circulación, esto es, dichos documentos supeditaban cualquier trámite o documento aduanal, de ahí que se estimen ineficaces los resultados obtenidos por los Decretos de regularización en el marco jurídico aduanal, pues terminaron creando inseguridad tanto para las autoridades que en ejercicio de sus facultades comprobaban su cumplimiento, como para los propios usuarios.

Bajo este contexto, todas las facilidades administrativas antes mencionadas resolvieron en su momento la problemática de la legal estancia de los vehículos en el país, sin embargo, este tipo de acciones causaron una creciente demanda de este tipo de unidades en algunos sectores de la población, originando un mercado negro que era directamente fomentado por la importación temporal de vehículos que se quedaban permanentemente en el país o bien por aquellos introducidos de manera ilegal.

## CAPÍTULO CUARTO

### Propuesta de un Documento Único para Vehículos de Procedencia Extranjera que fueron Regularizados.

#### 4.1. Propuesta de modificación al artículo 146 de la Ley Aduanera.

Partiendo de la exposición de motivos de la Ley Aduanera de fecha 14 de noviembre de 1995, de donde se derivan los aspectos normativos de las disposiciones que hoy rigen la materia, se planteó fundamentalmente lo siguiente:

“ ...

*Con los elementos descritos, la nueva ley aduanera permitiría contar con un **marco normativo claro y transparente que estimule las exportaciones nacionales, brinde una protección más eficaz contra las prácticas ilícitas de comercio internacional y establezca nuevos mecanismos para la información y seguridad jurídica del contribuyente.***

...

...

*De manera concreta podemos afirmar que la ley Aduanera propuesta persigue tres objetivos básicos: estimular las exportaciones. Combatir adecuadamente las prácticas ilícitas de comercio internacional y hacer más eficiente la operación aduanera y **brindar mayor seguridad jurídica a los usuarios de comercio exterior.*** (énfasis añadido).

De lo anterior, se advierte que este marco normativo se orienta fundamentalmente a la claridad, transparencia y seguridad jurídica que deben contener todas las disposiciones que regulan la actividad de comercio exterior, así como combatir las prácticas ilícitas que se deriven de dicha actividad, elementos que se ven reflejados en el artículo 146 de la Ley Aduanera, que a la letra dice:

***“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 ésta, 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.”.*

En efecto, los supuestos normativos que prevé dicha disposición están encaminados para que el contribuyente con toda claridad conozca con que documento aduanal se debe acreditar la legal estancia y tenencia en el país, de mercancía de procedencia extranjera, que no es de uso personal, como consecuencia de haberla importado, adquirido o la tenga en su poder por cualquier título.

El artículo 106 del Código Fiscal de la Federación, en su parte conducente señala textualmente cuales son las mercancías que deberán considerarse de uso personal:

*“Artículo 106.- Para los efectos del artículo anterior:*

*I.- Son mercancías de uso personal:*

*a) Alimentos y bebidas para su consumo, ropa y otros objetos personales, excepto joyas.*

*b) Cosméticos, productos sanitarios y de aseo, lociones, perfumes, medicamentos y aparatos médicos o de prótesis que utilice.*

*c) Artículos domésticos para su casa habitación, siempre que no sean dos o más de la misma especie.”.*

Cabe mencionar, que en materia de comercio exterior, los vehículos, como todas las mercancías, son sistemáticamente identificados mediante una serie de dígitos denominados "fracción arancelaria" que facilitan los trámites aduanales; dichas fracciones arancelarias, en relación con los vehículos, son determinadas atendiendo a ciertas características (verbigracia, carrocería integral, carrocería montada sobre chasis, número de pasajeros, peso bruto vehicular, tipo de motor, etcétera). Mercancías que por diversos intereses nacionales y de interés general a la sociedad, estuvieron mucho tiempo restringidas sujetándolas a controles no arancelarios, lo que dio paso a varios procesos de regularización de los cuales se derivaron diversa documentación.

Ahora bien, el artículo 146 de la Ley Aduanera, refiere que para acreditar la legal estancia en el país de un vehículo de procedencia extranjera deberá ampararse en todo tiempo con la documentación aduanal correspondiente; esto es tratándose de la enajenación de vehículos importados en definitiva, con el pedimento de importación, el cual debe transferirse en enajenaciones posteriores. Sin embargo, aún cuando en las demás hipótesis no se señala que se trata de vehículos, se considera que también le es aplicable, pues existen vehículos extranjeros que en su oportunidad la propia Secretaría subastó y vendió a los particulares, y finalmente la venta de vehículos realizada por empresarios establecidos e inscritos en el Registro Federal de Contribuyentes, los cuales deben expedir una factura que reúna los requisitos que señale el Código Fiscal de la Federación.

Como se aprecia, no se contempla en dicho numeral como documentos para acreditar la legal estancia y tenencia de los vehículos extranjeros en territorio nacional, aquellos que se derivan de un proceso de regularización, como son: las constancias, los hologramas y los certificados, cuando por su propia naturaleza debería estar previstos en alguno de los supuestos, pues en estricto sentido se trata de una regularización de mercancía de procedencia extranjera, la cual no podría considerarse como una importación definitiva, con características virtuales, pues no reúne los requisitos de una importación definitiva, al no haber sido realizada en términos de los dispuesto por el artículo 36 de la Ley Aduanera, esto es, el importador del vehículo no presentó ante la aduana correspondiente, por conducto de agente o apoderado aduanal, un pedimento en la forma oficial aprobada por la Secretaría, ni mucho menos exhibió documentación con la cual se comprobara que se cumplió con las regulaciones y restricciones no arancelarias. El hecho de que no se hubiere presentado el vehículo ante la aduana, no la hace una operación virtual, pues sólo este supuesto puede darse en caso de transferencia de mercancía entre empresas con permiso de fomento a la exportación, de conformidad con el artículo 112 de la referida Ley Aduanera.

Asimismo, no se trata de una regularización de mercancía conforme al artículo 101 de la Ley Aduanera, pues para agotar sus extremos, debe haberse demostrado que el vehículo no ingresó al país bajo el régimen de importación temporal, situación que como ya sabemos la gran mayoría de éstos entraron al amparo de dicha facilidad, y por otra parte, no se demuestra que hubiere cumplimiento con las demás obligaciones en materia de regulaciones y restricciones no arancelarias, esto es la autorización del permiso previo expedido por la Secretaría de Economía para importar.

Bajo tales razonamientos, es admisible considerar que se trata de una facilidad administrativa que el Ejecutivo Federal otorgó para legalizar la estancia de los vehículos en el país, habida cuenta de que es lo que le da origen a esta legal estancia de vehículos, sin embargo como se aprecia, dicha actuación se realizó sin observar el marco normativo aduanal existente, el que si bien es cierto, no afecta el interés del Fisco Federal, también lo es que trastoca el principio de legalidad, el cual para todo gobernado, incuestionablemente es uno de los más importantes, ya que, se traduce en que todas las normas jurídicas se fincan en una serie de motivos y consideraciones que constituyen su razón de ser, es decir su ratio legis, mismas que a su vez, tienen como base las condiciones fácticas sociales, económicas o políticas, que rigen una determinada sociedad, en un determinado momento, esto es, de acuerdo con los principios que identifican a las operaciones de comercio exterior, los Decretos de regularización debieron prever que su proceso e instrumentación, debía realizarse ante una aduana, presentando un pedimento aduanal, pagando las contribuciones y exhibiendo el permiso de importación correspondiente, autorizado por la entonces Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, como sucedió en la regularización de vehículos de acuerdo con la Convocatoria publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de abril de 1994, donde se beneficiaron aproximadamente 150 mil propietarios de vehículos.

Además de lo anterior, era necesario que tales disposiciones normativas previeran los mecanismos y parámetros necesarios para que en caso de pérdida o destrucción de los documentos éstos fueran repuestos, validados, o bien bajo que circunstancias podrían ser revocados, omitiéndose remitir a una legislación ordinaria (salvo en la Ley para Inscripción de Vehículos de Procedencia Extranjera), lo que

generó una inseguridad jurídica, pues se dejó al arbitrio de la autoridad administrativa el determinar sobre tales facultades.

No obstante lo anterior, aún cuando las constancias de regularización, certificados u hologramas son documentos que no constituyen o hacen las veces propiamente de un pedimento de importación definitiva al que se refiere el artículo 146, fracción I de la Ley Aduanera, éstos resultan suficientes para demostrar plenamente la legal permanencia en el país del vehículo, ya que al ser expedidos a favor de los particulares tienen la calidad de una resolución favorable, que reconoce los derechos otorgados en cada uno de los Decretos, al amparo del resultado de una instancia, solicitud o petición hecha a un funcionario público en su carácter de autoridad; de tal manera se debe entender, que dichos documentos son emitidos en culminación de un procedimiento para regularizar vehículos de procedencia extranjera, previo cumplimiento de determinados requisitos, los cuales no pueden ser desconocidos por la autoridad, sino sólo mediante juicio seguido ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, de conformidad con el artículo 36 del Código Fiscal de la Federación, de aplicación supletoria en materia aduanera.

En este entendido, si bien dichos documentos no son de carácter aduanal, el efecto que se persigue si lo es, por cuanto que comparten en lo sustancial el mismo objetivo, que es el de acreditar documentalmente la legal estancia y tenencia del vehículo extranjero en territorio nacional, de tal forma que si el ejecutivo federal se apartó del contenido usual de las expresiones aduaneras y por ende también las autoridades administrativas al aplicar dichas disposiciones, se considera viable que para armonizar el entorno jurídico aduanal, sin que ello pudiera significar el desconocimiento de los Decretos, que se adicione el artículo 146 de la Ley Aduanera; redacción original:

*“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 ésta, 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.”.*

## **Redacción propuesta.**

*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 ésta, 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.*

**(Ad) IV.- Con el Documento Único que compruebe la regularización del vehículo llevada a cabo al amparo de cualquiera de las facilidades administrativas emitidas por el Ejecutivo Federal.**

**(Ad) Para efecto de lo dispuesto en la fracciones I, II y III, de este artículo, cuando se trate de vehículos, podrán ampararse con el Documento Único.**

*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.*

En congruencia con lo anterior, se propone incluir en el glosario de términos de la Ley Aduanera, la definición de “Documento Único”, adicionándose como la fracción XIII del artículo 2º, para quedar como sigue:

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

...

...

...

**(Ad) XIII. Documento Único, instrumento con el cual se comprueba la legal estancia de los vehículos que fueron regularizados al amparo de alguna de las facilidades administrativas emitidas por el Ejecutivo Federal, compuesto por una calcomanía biditridimencional y un certificado que contiene los datos de regularización.**

#### **4.2. Documento Único para el Control e Identificación de los Vehículos.**

Como consecuencia de los procesos de regularización de vehículos en los últimos años, se acrecentó la problemática de la existencia de un gran número de documentos para acreditar su legal estancia en el país, pues de acuerdo con cada proceso de regularización se emitía un documento diferente, además al margen de tal diversidad de documentos, hasta nuestros días, prolifera toda clase de documentación falsa, lo que implica la necesidad en primer lugar, de identificar claramente los documentos “aduanales” de cada Decreto y en segundo conocer ante que autoridad y en qué oficinas habrá de dirigirse el contribuyente para validar su autenticidad.

Así, tenemos que los documentos aduanales que se expidieron al amparo del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 1° de marzo de 1990, fueron un pedimento de importación y una constancia de regularización. Las constancias fueron expedidas por las entonces Administraciones Fiscales Federales de Chihuahua y Ciudad Juárez; el documento que se expidió al amparo del Decreto publicado el 31 de enero de 1991, fue una constancia de regularización, que fueron expedidas por la entonces Administraciones Fiscales Federales de todo el país; Bajo el Decreto del 13 de enero de 1992, se expidió una calcomanía holográfica, emitida por los gobiernos de los Estados y el Gobierno del Distrito Federal; en el Decreto del 12 de abril de 1994, se expidió un pedimento de importación definitiva y un permiso de importación emitido por la entonces Secretaría de Comercio y Fomento Industrial; los documentos expedidos al amparo del Decreto del 13 de marzo de 2000, fue un pedimento de importación y un holograma; en la Ley para la Inscripción de Vehículos de Procedencia Extranjera, del 13 de marzo de 2001,

fueron expedidos por las Entidades Federativas una constancia de inscripción y una calcomanía holográfica; todo lo anterior, aunado a los documentos aduanales emitidos en su momento por el extinto Registro Federal de Vehículos; los expedidos por la industria terminal automotriz a vehículos nuevos, consistentes en factura y calcomanía holográfica y aquellos pedimentos aduanales y hologramas emitidos para la importación definitiva de pick-up's.

Como se advierte, en la mayoría de los procesos de regularización se incluyó como documento probatorio la calcomanía holográfica, en razón de que dicho instrumento tenía como función primordial el de facilitar el ejercicio de las facultades de comprobación de diversas autoridades, pues al estar adherido al parabrisas de la unidad, a simple vista tal indicador permitía conocer que se trataba de un vehículo de procedencia extranjera y que éste había sido sujeto a un proceso de regularización en territorio nacional o bien había sido importado definitivamente.

Sin embargo muchos de estas calcomanías perdieron su función, debido a varios factores, tales como:

- El deterioro, al estar expuestas a los cambios climáticos, en virtud de que eran de muy mala calidad.
- La destrucción como consecuencia de siniestros (choque, incendio de unidades, etc.).
- El robo de hologramas, los cuales al momento de desprenderlos para ser sobrepuestos en otra unidad, les causaban mutilaciones que imposibilitaban leer la información que se contenía en los mismos.

Cabe mencionar, que derivado de lo antes expuesto los contribuyentes solicitaron la reposición de hologramas, lo que dio origen a una intensa actividad administrativa por parte del Servicio de Administración Tributaria, para satisfacer tales requerimientos, por cuanto que en mucho de los casos, no se tenían hologramas disponibles para ser repuestos, como es el caso de las calcomanías sobrantes que fueron expedidas para el Decreto publicado el 13 de enero de 1992, las cuales una vez fenecido dicho Decreto casi en su totalidad fueron destruidas, lo que implicó un problema de suministro, además cuando se reponía un holograma, se asignaba un nuevo número, dándose casos, en que un vehículo en el transcurso de cinco años, podía tener hasta tres distintos números de holograma de regularización, causando confusión entre las autoridades solicitantes de información.

Bajo este contexto, se considera que la sola calcomanía holográfica como “Documento Único” para acreditar la legal estancia de un vehículo en el país, resulta insuficiente y riesgosa, además de que en todas ellas, el único elemento de información que se emplea es el número de folio de regularización o de importación, limitándose así el aspecto práctico de identidad, esto es, no ofrece ninguna otra información adicional que integre los antecedentes y estado actual del vehículo, en materia fiscal, de seguridad o ambiental.

Por lo anterior, se propone que el “Documento Único” esté compuesto por una calcomanía bidimensional y un certificado que contenga los datos de regularización, ambos instrumentos deberán contener un número y un código de barras confidencial, este último contendrá el número de “Documento Único” que le sea asignado, pues mediante éstos se legitima y comprueba la legal estancia y tenencia en territorio nacional del vehículo.

Ahora bien, los datos contenidos en el código de barras confidencial, estarán registrados en una base de datos, en la que obraran todas las inscripciones de los vehículos que hubieren satisfecho todos los requisitos establecidos en la norma aplicable, esto es, el número del "Documento Único" deberá contener lo siguiente:

1.- Datos generales del propietario del vehículo: nombre, edad, domicilio, Entidad Federativa, delegación o Municipio, Registro Federal de Contribuyentes (R.F.C.), teléfono, etc.

2.- Datos generales del vehículo: color, modelo, marca, número de serie, tipo (sedán, coupe, pick up, etc.), número de motor, capacidad, sistema de frenado, peso, color de vestiduras, transmisión, etc.

3.- Datos administrativos: número de tarjeta de circulación, número de placas, infracciones cometidas, multas, número y tipo de licencia para conducir (fecha de expedición y su vigencia, para servicio de carga, para servicio de pasajeros, particular), número de seguro, combustible, servicio, fecha de alta del vehículo, cambio de propietario, número de factura, etc.

4.- Datos de certificación: nombre del o los documentos con el que se regularizó la unidad, fecha del Diario Oficial de la Federación en la cual se publicó el proceso de regularización, número del documento con el que se acredita la legal estancia del vehículo en el país.

5.- Datos fiscales: ejercicios pagados por concepto del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, pago efectuado por concepto del impuesto sobre automóviles nuevos, pagos efectuados por concepto del programa de verificación vehicular, adeudos fiscales.

6.- Datos de seguridad: reporte de robo, reporte de vehículo robado en el extranjero, reporte de vehículo asegurado por la Procuraduría General de la República con motivo de haber sido utilizado en la comisión de un delito, reporte de vehículo sujeto a un proceso penal, reporte de vehículo sujeto a un proceso administrativo, reporte de vehículos sujetos al Servicio de Administración y Enajenación de Bienes, reporte de vehículo adjudicado como consecuencia de un procedimiento administrativo o judicial (embargo, remate, adjudicación, etc.).

Es importante mencionar, que el código de barras confidencial que contenga el “Documento Único” tendrá como fin primordial el de identificar plenamente la unidad, para ello, es esencial contar con una descripción del número de identificación vehicular, llamado VIN, el cual se compone de una serie de números a los que se les adjudica una información o un valor. Desde 1954 los vehículos fabricados en Estados Unidos de América han usado el número de identificación vehicular (VIN) que describe al vehículo para propósitos de verificación, existiendo variaciones en la colocación del VIN y en los sistemas de colocación utilizados por las diferentes constructoras de automóviles. A partir de 1970, todos los vehículos de pasajeros ensamblados en los Estados Unidos de América colocaron el VIN en el lado izquierdo del tablero de instrumentos, siendo este visible a través del parabrisas, y para 1981 el número de identificación vehicular se compone de 17 dígitos alfanuméricos divididos en cuatro secciones que se leen de izquierda a derecha de la manera siguiente: en la primera sección los tres primeros dígitos indican el país de origen, fabricante y clase; en la segunda sección los siguientes 5 caracteres alfanuméricos nos identifican la descripción física del vehículo, como modelo, tipo de carrocería motor, tipo de frenado, sistema de seguridad y otros, después de esta segunda sección viene el noveno dígito que comprueba el número

de serie, es el llamado Check Digit, carácter que verifica la autenticidad del VIN; y la tercera sección que se compone de los últimos ocho dígitos, siendo el primero de éstos el décimo dígito el cual identifica el año modelo de fabricación de la unidad, el onceavo representa la planta ensambladora y los últimos seis dígitos indican el número secuencial de la planta, esto es, el número de vehículo fabricado, mismo que nunca habrá de repetirse.

Antes de proponer como deberá ser el proceso para que los propietarios de los vehículos regularizados obtengan el “Documento Único”, es importante precisar que se desconoce con exactitud cual es el total del parque vehicular de este tipo de unidades, en razón de que a partir de la desaparición del Registro Federal de Vehículos en diciembre de 1989, se perdió su control, dando origen a un vacío en la actividad administrativa que por su propia naturaleza debió de garantizarse, de ahí la necesidad de hacer frente al problema de tener un control y de comprobar la validez de la legal estancia en el país de todos esos vehículos, se crearon y fortalecieron diversas unidades administrativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dependientes de la Administración General de Auditoría Fiscal Federal, con el objetivo de ejercer sus facultades de comprobación, sin embargo, esta atribución se vio afectada significativamente el 28 de marzo de 1994, cuando la Subsecretaría de Ingresos de dicha Secretaría mediante Acuerdo, autorizó a las instancias correspondientes para que procedieran a la baja definitiva de la documentación existente, en virtud de que el mantenimiento para conservar tales archivos era muy oneroso y los mismos no se habían consultado por autoridad hacendaria alguna entre el periodo en que se abrogó la Ley del Registro Federal de Vehículos y la fecha de emisión de dicho Acuerdo, así antes de 1990, se conocía que existían 9 millones de vehículos, de los que como consecuencia no se tenían

datos fidedignos para saber cuales cumplían con la documentación idónea para acreditar su legal estancia y tenencia en territorio nacional.

Ahora bien, por virtud del transcurso del tiempo muchas de estas unidades se convirtieron en inservibles, implicando con ello que salieran del parque vehicular, sin embargo, se considera que actualmente subsisten 2 millones con documentación supuestamente emitida por el extinto Registro Federal de Vehículos, de los cuales sólo puede validar la autenticidad de su documentación el Servicio de Administración Tributaria, a través de la Administración Central de Comercio Exterior dependiente de la Administración General de Auditoría Fiscal Federal, quienes cuentan con peritos con capacidad de identificar y valorar la autenticidad de los referidos documentos.

De tal forma, de diciembre de 1989 a 2008 han transcurrido casi 20 años sin que se les diera seguridad y certeza jurídica a todas estas unidades, incluyendo desde luego, las que fueron objeto de los beneficios de un proceso de regularización, como el de 1992, donde se otorgó a un 1 millón de vehículos sólo una calcomanía para comprobar su legal estancia en el país.

Bajo tales circunstancias, en la práctica hace suponer que cualquier particular que haya adquirido o tenga por cualquier título en su poder un vehículo regularizado, de no tener los documentos del extinto Registro, el holograma adherido al parabrisas o la constancia de regularización correspondiente, éste resulta ser ilegal, lo que implica una serie de molestias para el particular, hasta que no demuestre lo contrario, pues la autoridad fiscal es la primera en invocar que se acredite con dichos medios la legal estancia del vehículo en el país; distintivos que en la mayoría

de los casos ya no se cuenta con ellos, de ahí que se considere conveniente proponer las bases esenciales que deberán observarse para la instrumentación del “Documento Único”.

**A).** Será obligatoria la inscripción al programa de “Documento Único” para los propietarios de vehículos de procedencia extranjera que hubieran sido regularizados bajo los beneficios emitidos por el Ejecutivo Federal o importados definitivamente.

**B).** Las personas físicas inscritas a dicho programa, deberán acreditar la propiedad del vehículo, así como su legal estancia y tenencia en el país, derivado del proceso de regularización correspondiente o de una importación definitiva, con la documentación que al efecto se cuente.

**C).** La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, deberá coordinarse con las autoridades fiscales de las Entidades Federativas, para llevar a cabo la inscripción al programa.

**D).** Sólo en los casos en que exista inconsistencia en la información la autoridad fiscal competente de la Entidad Federativa de que se trate, determinará qué vehículos habrán de presentarse para la toma de calcas de los datos de identificación contenidos en el VIN, en el día y la hora señalado.

**E).** El programa de “Documento Único” debe establecer diferentes cuotas para su inscripción, tomando en cuenta el modelo del vehículo y sus características, a efecto de cubrir el costo de la calcomanía biditridimensional y el certificado. El pago de la cuota no obligará a las autoridades fiscales correspondientes, a otorgar el “Documento Único”, si se detecta alguna anomalía en la toma de calcas del vehículo o en la documentación que lo ampare.

**F).** A los vehículos que no sean sujetos de inscripción, se les otorgará un plazo para que sean retornados al extranjero o bien sean donados a las autoridades fiscales competentes de los gobiernos de los Estados.

**G).** Durante el proceso de inscripción al programa de “Documento Único”, deberán suspenderse los operativos para verificar la legal estancia de los vehículos en el país.

**H).** El vehículo debe ser presentado físicamente ante la autoridad fiscal competente por su propietario, a fin de que a éste se le adhiera en la parte superior derecha del parabrisas la calcomanía biditridimensional y le sea entregado el certificado correspondiente, pues ambos instrumentos actuarán como un distintivo que acredite la legal estancia del mismo en el país.

**I).** El número de “Documento Único” que se asigne al vehículo, será intransferible, exclusivo y propio de la unidad que se inscriba.

**J).** Deberá autorizarse la reposición de alguno de los elementos (previo pago de los derechos correspondientes), que componen el “Documento Único”, sin que cambie por ningún motivo el número del código de barras.

**K).** La información que se obtenga del programa de “Documento Único”, será de carácter público para fines de consulta.

**L).** Se deberá conformar una base datos única de los vehículos inscritos en el citado programa, la cual deberá estar en constante actualización por las autoridades fiscales de las Entidades Federativas.

**M).** Ningún vehículo podrá ser dado de baja de la base de datos, salvo:

1) Que lo solicite directamente el propietario con motivo de su total deterioro o destrucción, exhibiendo la documentación comprobatoria y poniendo a disposición el vehículo, a efecto de que se entregue a la autoridad fiscal competente para evitar que ésta circule.

2) Que lo solicite las autoridades fiscales, ministeriales o jurisdiccionales, según sea el caso, aportando la documentación correspondiente, donde se demuestre que se destruyeron las unidades completamente y que fueron vendidas como chatarra o material ferroso.

3) Que lo solicite la institución de seguros y fianzas, donde acredite que se vendió como material ferroso.

**N).** Deberán inscribirse al programa de “Documento Único” los vehículos de procedencia extranjera propiedad de la Federación, Estados y Municipios, Distrito Federal o de sus organismos descentralizados.

**Ñ).** Deberán incluirse los vehículos que se encuentren en franja fronteriza de 20 kilómetros paralela a la línea divisoria internacional del norte del país o en las zonas libres de Baja California, Baja California Sur, y la parcial de Sonora; así como en el Municipio de Cananea, Sonora, independientemente de que se cumpla con las condiciones del régimen especial a los que están sujetos.

En estas condiciones, el objetivo del “Documento Único”, es el de ser un instrumento que bajo el establecimiento de normas se otorgue certeza y seguridad a los gobernados y que a la vez sirvan de orientación a la autoridad respectiva para

ejercer sus facultades de comprobación y en su caso, imponer la sanción aplicable, teniendo como efecto inmediato permitir constituir los elementos mínimos para que los particulares hagan valer sus derechos y que la autoridad no incurra en arbitrariedades.

Por lo anterior, este “Documento Único” y el ordenamiento legal que crea su instrumentación, no revoca el acto administrativo emitido inicialmente por la autoridad competente, esto es, no se trata de otro acto por virtud del cual se retira y extingue a otro que nació válido y eficaz, sino por el contrario al ser reconocido aquél se crea éste nuevo nacido por causas supervenientes de interés público, entendiéndose como tal, lo que el jurista norteamericano Roscoe Pound, manifiesta:

“Los intereses públicos tienden a satisfacer las necesidades del Estado como organización, y se protegen mediante las facultades concedidas a los órganos de gobierno.” Asimismo, se define como: “El conjunto de pretensiones relacionadas con las necesidades colectivas de los miembros de una comunidad y protegidas mediante la intervención directa y permanente del Estado.”<sup>1</sup>

La disposición legislativa que se propone para la creación de este instrumento, da lugar a las medidas de carácter administrativo que invariablemente integran una actividad permanente entre los diferentes órganos y órdenes de gobierno, con el fin de satisfacer en forma continúa, uniforme, regular y permanente, necesidades de carácter colectivo, respondiendo así, al interés público protegido por el Estado.

---

<sup>1</sup> Diccionario Jurídico 2000, voz “Interés Público”, Desarrollo Jurídico, México, Copyright 2000. DJ2K, p. 1507.

Sin duda el “Documento Único”, es una herramienta útil para las diversas autoridades, las que en el ejercicio de sus atribuciones y en el ámbito de competencia, podrán obtener a través del sistema de registro y control que se tenga, información fidedigna y de primera mano de los vehículos de procedencia extranjera que fueron regularizados o importados a territorio nacional, en torno a diferentes obligaciones a que están sujetos sus propietarios, como aquellas de carácter ambiental, fiscal, de seguridad, administrativa, etc., permitiéndole a dichas autoridades actuar oportunamente dentro de un marco adecuado y eficiente, que satisfaga la demanda de sus necesidades, las cuales se traducen invariablemente en la función pública que presta el Estado.

#### **4.3. Aspectos Registrales del Padrón del Documento Único.**

A efecto de tener un panorama claro de los aspectos registrales del padrón de “Documento Único”, es necesario delimitar su función administrativa, la cual como todas las funciones públicas, tiene por objeto la satisfacción de necesidades públicas, distintas de las necesidades de carácter general, el ejercicio de la función administrativa implica el cumplimiento del mandato legal con miras al logro de los fines del Estado, concretamente del bien público, del establecimiento y mantenimiento de la paz y del orden públicos; en este sentido, Hans Kelsen afirma: "Defínese la administración como aquella actividad del Estado encaminada al

cumplimiento de los fines y tareas del mismo, especialmente los fines de poder y de cultura".<sup>2</sup>

Entre las funciones públicas administrativas de nuevo cuño que surgen con identidad propia como autónomas o independientes, figura la registral, la cual tiene como naturaleza la de dar certeza, autenticidad y seguridad jurídica a hechos, actos y situaciones relacionadas con personas o bienes, mediante la sistematización de inscripciones, anotaciones, catálogos e inventarios, que le permita proporcionar información al público, a través de la ejecución del respectivo acto administrativo, porque, como señala Andrés Serra Rojas, "La función administrativa se concreta en actos jurídicos, consistentes en una declaración de voluntad en ejercicio de una potestad administrativa",<sup>3</sup> es decir se concreta a través de actos administrativos.

Luego entonces, todo Registro Público debe ser una institución de la administración pública a quien se encomienda el ejercicio de la función pública registral a través de la ejecución sistemática del acto administrativo, como lo define Miguel Acosta Romero, cuando expresa lo siguiente: *"Es una manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, y en ejercicio de la potestad pública, crea, reconoce, modifica, transmite o extingue*

---

<sup>2</sup> Kelsen, Hans, "Teoría General del Estado", Editorial Nacional, trad. de Luis Legaz Lacambra, 8ª Ed., México, 1979, p. 309.

<sup>3</sup> Serra Rojas, Andrés, "Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, México, 1981, t. I., p. 237.

*derechos u obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general.”<sup>4</sup>*

A la luz de lo ante expuesto, tales actos administrativos registrales realizados en ejercicio de la potestad del Estado, implícita en la función pública registral, expresan una decisión de una autoridad administrativa como la del titular del Registro o del registrador competente, para reconocer derechos u obligaciones, e inscribirlos en el Registro respectivo, con la inherente consecuencia de publicidad que ello implica.

Ahora bien, el desarrollo de la función pública administrativa registral se da en dos vertientes, la primera, de inscripción, merced a la cual se facilita la prueba de los hechos inscritos; la segunda, de publicidad, en cuya virtud podrá conocerse lo inscrito por quien tenga interés en ello; la suma de ambas genera certidumbre y seguridad jurídicas.

Como reflexión adicional acerca de las funciones públicas insistiremos en la importancia de distinguirlas perfectamente de los servicios públicos, para lo cual habremos de enfatizar el carácter intransferible e indelegable de las primeras, las cuales están unidas a la esencia del propio Estado que solamente él puede desarrollarlas directamente, es decir, tales funciones forman parte de la esencia

---

<sup>4</sup> Acosta Romero, Miguel, “Teoría General del Derecho Administrativo”, Editorial Porrúa, México, 1997, p. 139

estatal, y únicamente le corresponde al Estado, asumirlas y ejercitarlas directamente.<sup>5</sup>

**Aspectos por los cuales se consideran que la propuesta del Documento Único y su Registro deben ser realizados a través de la función pública que presta el Gobierno del Estado Mexicano.**

Se considera el servicio público como la actividad técnica destinada a satisfacer una necesidad de carácter general, suma de muchas necesidades individuales similares en la que muchos podemos identificar nuestra propia necesidad, con sujeción a un régimen jurídico, de ahí que cuando la ley lo atribuye al Estado hablamos de un servicio público propio o propiamente dicho, de no existir tal atribución legal, estaremos frente a un servicio público impropio o impropriamente dicho, conocido también como servicio público virtual o servicio de interés público. Así, no hay más servicio público propiamente dicho que el atribuido por la ley al Estado.

La prestación de los servicios públicos propios, o sea de los atribuidos por la ley al Estado, puede estar a cargo de la administración pública, o bien, delegarse a particulares bajo el régimen de concesión o mecanismo jurídico semejante, la cual debe apegarse a lo dispuesto por la Constitución y sólo podrá llevarse a cabo mediante ley.

---

<sup>5</sup> García Trevijano Fos, José Antonio, "Tratado de Derecho Administrativo", Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 2a. Ed., 1971, t. II, vol. I, p. 39 y 40.

Sin duda, la concesión de servicio público implica el sometimiento del concesionario al control y a la vigilancia de la administración pública, porque viene a ser una de las formas del ejercicio privado de las actividades públicas, ya que el concesionario, aun cuando no constituya parte integrante de la referida administración, le aporta a ésta una colaboración que le descarga de una parte de sus actividades no esenciales, sin reducir su energía ni su autoridad sobre los administrados, de tal suerte, la concesión de servicio público propiamente dicho viene a ser la cesión temporal de su prestación, hecha por la administración pública en favor de un particular, con el fin de que éste se encargue de ella, por lo cual percibe una remuneración, sometido a la regulación, control y vigilancia del poder de policía.

Desde luego, por no estar atribuida su prestación al Estado, el servicio público impropio o virtual no es concesionable, habida cuenta que el Estado no puede delegar facultades que no tiene asignadas; luego entonces dicho servicio público, también conocido como de interés público, no es materia de concesión; empero, por tratarse de una actividad reglada sujeta a un régimen del derecho ordinario, requiere de permiso previo para su realización, por ende, para que el particular pueda encargarse de la prestación de un servicio público, requiere de concesión si se trata de un servicio público propio. Al efecto, el artículo 28 constitucional, en sus párrafos diez y once, establece que el Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los

servicios y la utilización social de los bienes, y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público.

En ese entendido, el “Documento Único” debe formar parte de un Registro Nacional de Vehículos, el cual no debe prestar un servicio público sino desempeñar una función pública, la cual como se sabe, viene a ser la actividad esencial del Estado contemporáneo, fundada en la idea de soberanía, cuya realización satisface necesidades estatales, del aparato gubernamental, de la administración pública, de los entes públicos; razón por la cual, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha definido: "por función pública ha de entenderse el ejercicio de las atribuciones esenciales del Estado, realizadas como actividades de gobierno, de Poder Público que implica soberanía e imperio".<sup>6</sup>

Podemos decir, en resumen, que en la actividad de la administración es posible distinguir la función pública del servicio público, mientras en la actividad del Estado, la legislación y la justicia se caracterizan siempre por ser el ejercicio de una función pública, la actividad administrativa comprende, además del ejercicio de la función pública, el de los servicios públicos. Es necesario limitar el concepto de servicio público solamente a algunos aspectos de la actividad administrativa y contraponerle el concepto de función pública como forma de manifestación de la misma actividad.

---

<sup>6</sup> SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, tesis aislada, Amparo directo 6601/58/1, “Armando Medina Medrano y otros”, unanimidad de votos, Quinta Época, Primera Sala, Semanario Judicial de la Federación.

En ese tenor, el Registro que controle el “Documento Único”, como cualquier otro Registro, debe ser una institución de la administración pública a quien se encomienda el ejercicio de la función pública administrativa registral consistente en dar certeza, autenticidad y seguridad jurídica a hechos, actos y situaciones relacionadas con personas o bienes, mediante la sistematización de inscripciones, anotaciones, catálogos e inventarios, que le permita proporcionar información al público, a través de la ejecución del respectivo acto administrativo, invariablemente realizado en ejercicio de función administrativa.

Los actos administrativos se clasifican de diversas formas, atendiendo a su contenido, Ernst Forsthoff los divide en imperativos (consistentes en un mandato o una prohibición), conformadores (fundan, modifican o suprimen una situación o una relación jurídica concreta, como ocurre en el permiso, la autorización, licencia, concesión o revocación de ésta), declaratorios (declaraciones sobre determinados atributos de personas o cosas, de cuya existencia o ausencia dependen determinadas consecuencias jurídico-administrativas), y actos administrativos registrales, acerca de los cuales, el prestigiado profesor alemán, explica:

*“Los actos administrativos de esta especie no contienen ninguna disposición sobre una situación jurídica, nada fundan y nada modifican. Únicamente tienen la misión de constituir medios probatorios. Su fuerza probatoria es muy elevada como instrumentos públicos. En eso se basa el efecto jurídico directamente emanado de ellas.”.*

En relación con las mencionadas ideas sostenidas en la jurisprudencia y en la doctrina, cabe agregar que tales actos administrativos registrales, realizados en ejercicio de la potestad pública, expresan una decisión de una autoridad administrativa cuál es la del titular del registro o del registrador competente, para reconocer o no derechos u obligaciones, e inscribirlas o negar su inscripción en el Registro respectivo, con la inherente consecuencia de publicidad que ello implica.

Téngase presente que la función pública administrativa registral se desarrolla en dos vertientes, la primera, de inscripción, merced a la cual se facilita la prueba de los hechos inscritos; la segunda, de publicidad, en virtud de la cual podrá conocerse lo inscrito por quien tenga interés en ello; la suma de ambas genera certidumbre y seguridad jurídicas, tal es el caso del Registro Civil, Registro Público de la Propiedad, Registro Público de Comercio, Registro Público de Organismos Descentralizados, Registro Nacional de Electores, Registro Público de la Propiedad Federal o Registro Nacional Agrario, etc.

Conviene enfatizar que la función pública no es, ni puede, ni debe ser concesionable, habida cuenta que su ejercicio conlleva el de la potestad e imperio del Estado, por consiguiente, la función pública registral, como las demás funciones públicas, llámense legislativa, jurisdiccional, de defensa nacional o de seguridad nacional, no puede ni debe concesionarse, porque al hacerlo implica poner en riesgo la seguridad del Estado al confiarse a los particulares, peor aún si son extranjeros, el ejercicio de semejantes actividades esenciales.

Importa hacer notar que bajo el procedimiento de cambiar el nombre de función pública por el de servicio público se podría llegar a concesionar las funciones públicas a cargo de los poderes Legislativo y Judicial, así como las encomendadas al ejército y a la armada nacionales, al cuerpo diplomático, al Ministerio Público y a las corporaciones policiales, entre otras, con el argumento del ahorro de recursos públicos y el uso de tecnología de punta en su operación. Tal es el caso, de la lamentable concesión de la operación del Registro Nacional de Vehículos (RENAVE) la cual se tradujo en una penosa realidad, por haberse otorgado al consorcio trasnacional HDS-Talsud Gemplus, la concesión para la operación de dicho Registro, en agosto de 1999.

Bajo tales circunstancias, el Registro Público de Vehículos, que matricule a todos aquellos vehículos de procedencia extranjera que hubiesen en sido objeto de regularización, debe estar diseñado para reunir y manejar la información integral y detallada del parque vehicular del país, a través de un "Documento Único", que permita a la autoridad conocer: la cantidad total, sus edades o antigüedades, sus propietarios; sus características: por marca, modelo, capacidad, tipo de vehículo, motor y combustible que usa; por Entidad Federativa, Municipio, delegación, población, colonia, calle y número; misma que en manos de un concesionario particular estará en grave riesgo de venderse subrepticamente para fines que vulneren la economía y la seguridad nacional.

**4.4. Propuesta de la autoridad fiscal que puede tener las facultades como ente público, a efecto de emitir, comprobar y registrar el Documento Único para vehículos de procedencia extranjera que fueron regularizados.**

Ante la diversidad de la documentación existente para acreditar la legal estancia y tenencia de los vehículos de procedencia extranjera que en su momento fueron regularizados o importados definitivamente al país, también resultaron distintas las autoridades a las que se debe acudir para obtener la validación de autenticidad de los documentos, esto es, existen varias unidades administrativas del Servicio de Administración Tributaria, órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como de las Entidades Federativas, que tienen el registro y control de la información de los vehículos de procedencia extranjera, por lo que para corroborar que la documentación es fidedigna, hay que recurrir a diferentes instancias como a continuación me permito exponer en el siguiente cuadro:

| <b>Documento</b>   | <b>Dependencia a la que se debe recurrir</b>   | <b>Ubicación</b>   |
|--|--|--|
| Expedidos por el extinto Registro Federal de Vehículos (modelos anteriores a 1989) | Administración de Valoración Aduanera de la Administración General de Auditoría Fiscal Federal del SAT | Av. Hidalgo #77. Módulo III, Primer Piso. Col. Guerrero, Méx., D.F.    |
| Expedidos por la Industria Terminal Automotriz.                                    | Administración de Valoración Aduanera de la Administración General de Auditoría Fiscal Federal del SAT | Av. Hidalgo #77. Módulo III, Primer. Piso. Col. Guerrero. Méx., D.F.   |
| Decreto publicado en 1990.   | Administración Local Jurídica de Chihuahua de la Administración General Jurídica del SAT.              | Pino y Cosmos s/n<br>Piso 1. Col. Simona Barba 5420. Cd. Juárez, Chih. |

|   |   |  |
|---|---|--|
| Decreto del 31 de enero de 1991   | Administración Central de Normatividad de Comercio Exterior y Aduanal de la Administración General Jurídica del SAT | Reforma Nrte. #37<br>Col. Guerrero,<br>Méx., D.F.                    |
| Decreto del 13 de enero de 1992   | Administración Central de Normatividad de Comercio Exterior y Aduanal de la Administración General Jurídica del SAT | Reforma Nrte. #37<br>Col. Guerrero,<br>Méx., D.F.                    |
| Convocatoria de SECOFI del 12/04/94                                       | Administración de Información de la Administración General de Aduanas del SAT                                       | Av. Hidalgo #77. Módulo III, Primer. Piso. Col. Guerrero. Méx., D.F. |
| Regularización o importación de pick up's                                 | Administración Sectores Específicos de la Administración General de Aduanas del SAT                                 | Av. Hidalgo #77. Módulo IV, Primer. Piso. Col. Guerrero. Méx., D.F.  |
| Facturas expedidas por FIDELIC o por alguna Instituto Nacional de Crédito | Administración Jurídica de la Administración General del Destino de Bienes del SAT                                  | Calle Sinaloa No. 43.<br>Col. Roma, Méx., D.F.                       |
| Ley de Inscripción de Vehículos del 12/03/2001.                           | Secretaría de Finanzas del gobierno Estado  | _____  |
| Decreto publicado el 22 de agosto de 2005.                                | Secretaría de Finanzas del gobierno del Estado  | _____  |

Lo anterior, hace evidente que la existencia de información se encuentra controlada por diversas autoridades, impidiendo con ello el ejercicio eficaz de sus facultades, por ejemplo: la Administración General Jurídica a través de la Administración Central de Normatividad de Comercio Exterior y Aduanal, tiene bajo su control la base de datos de los vehículos regularizados al amparo de los Decretos de regularización publicados en el Diario Oficial de la Federación el 31 de enero de 1991 y 13 de enero de 1992. Sin embargo, ésta unidad administrativa en términos del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, no ejerce facultades de comprobación alguna.

A continuación se proporcionan el nombre de las autoridades dependientes del Servicio de Administración Tributaria, que tienen bajo su resguardo información de vehículos regularizados:

La Administración General Jurídica, posee la Base de Datos de los vehículos regularizados al amparo de los Decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación del 31 de enero de 1991 y 13 de enero de 1992, que se conforma de aproximadamente de 1 millón de registros.

Asimismo, la Administración General de Aduanas, tiene a su cargo la Base de Datos de los vehículos regularizados al amparo de la Convocatoria de SECOFI publicada el 12/04/94, que se conforma de 150 mil registros, y la Base de Datos de los vehículos importados a partir del año 2000 a la fecha como consecuencia del proceso de aplicación del Tratado de Libre Comercio con America del Norte, que se conforma de aproximadamente de 2 millones de registros.

Por último, la Administración General de Auditoría Fiscal Federal, cuenta con la Base de Datos de vehículos importados por la Industria Terminal Automotriz, esto es, vehículos importados por plantas armadoras; se conforma de aproximadamente 4 millones de registros.

Respecto de los gobiernos de las Entidades Federativas, éstos cuentan con la información de la Base de Datos de los vehículos regularizados al amparo de Ley de Inscripción de Vehículos del 12/03/2001, que se conforma de aproximadamente 1 millón de vehículos, y con la Base de Datos de los vehículos regularizados e importados definitivamente conforme al Decreto publicado el 22 de agosto de 2005, que se conforma de aproximadamente de 450 mil registros.

Cabe mencionar, que según información dada a conocer por parte de la Administración General de Auditoría Fiscal Federal, el extinto Registro Federal de Vehículos, tenía registrados antes de 1990, 9 millones de vehículos, de los cuales a septiembre de 2007, se estima que todavía se encuentran dentro del parque vehicular alrededor de 2 millones.<sup>7</sup>

Actualmente existe el Sistema Automatizado de Registro Vehicular Estatal, llamado SARVE, en el cual las Entidades Federativas del país, se obligan a registrar en dicho sistema todo movimiento vehicular, como altas, bajas, etc., sin embargo, las funciones que se despliegan son similares a la Base de Datos del Registro Público Vehicular, llamado REPUVE, esto es, dichas Base de Datos están hechas para cumplir funciones específicas como: autorizar el emplacamiento de vehículos, detectar vehículos robados, robo de placas, pago de tenencia, sin embargo, el detectar estas situaciones críticas de un vehículo, no trascienden al ámbito de ejercicio de facultades, ni tampoco se da información a los particulares, además dentro de estas Bases de Datos existe información parcial, pues en el caso del REPUVE, la Secretaría de Hacienda sólo proporcionó para su elaboración el número de serie del vehículo, omitiendo el nombre del propietario y datos específicos de regularización, amparándose en la confidencialidad del secreto fiscal.

Bajo este contexto, se propone la creación de un ente público, que dependa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como órgano desconcentrado a efecto de que tenga autonomía en el ejercicio de sus atribuciones, teniendo libertad de

---

<sup>7</sup> Administración Central de Normatividad de Comercio Exterior y Aduanal de la Administración General Jurídica de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, "Antecedentes y Naturaleza Jurídica del Registro Nacional de Vehículos", s/p, Archivos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Septiembre de 2007.

gestión para el logro de sus objetivos, esto es, crear un nuevo Registro Federal de Vehículos, que tenga a su cargo el ejercicio de las facultades y el despacho de los asuntos que le encomiende la ley aplicable y los distintos ordenamientos legales aplicables, así como cumplir con los Reglamentos, Decretos, Acuerdos y órdenes del Presidente de la República, y los programas especiales y asuntos que el Secretario de Hacienda y Crédito Público le encomiende ejecutar y coordinar en las materias de su competencia.

Para el logro de tales fines, es necesario contar con diversas unidades administrativas centrales, regionales, estatales y en el Distrito Federal, de acuerdo a la circunscripción territorial del país, que permitan un control administrativo adecuado, con programas, métodos y procedimientos efectivos, que deberán desarrollarse en el ámbito de sus respectivas competencias, como sería entre otras sustancialmente las siguientes: el de información y asesoramiento a los particulares; practicar el reconocimiento de los vehículos en el ejercicio de facultades de comprobación; sustanciar y resolver el procedimiento relacionado con la determinación de contribuciones omitidas, así como de las sanciones y accesorios de los mismos, en los términos que establezcan las disposiciones fiscales y aduaneras; integrar y mantener actualizado el registro de los vehículos; verificar el exacto cumplimiento de las obligaciones en materia de registro y actualización del Registro Federal de Vehículos; tramitar y resolver las solicitudes que presenten los interesados, etc.

Es preciso mencionar que la creación del “Documento Único” como el Registro (Registro Federal de Vehículos), tienen una finalidad de seguridad pública y jurídica, por lo que dichos instrumentos necesariamente deben tener un alcance nacional,

los cuales al instrumentarse respetarán las responsabilidades que tienen las Entidades Federativas en esta materia, en atención a las bases de coordinación existente entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, sin dejar se soslayar el compromiso para el fortalecimiento del sistema de seguridad pública, que de acuerdo con el artículo 21 constitucional es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios en sus respectivas competencias, acciones que sientan las bases, para la viabilidad y compromiso de los diferentes órdenes de gobierno para la conformación de un nuevo Registro que cuente con una base de datos única de este tipo de unidades, aprovechándose los recursos humanos y materiales existentes que permitan facilitar su adecuado control administrativo, mismo que estaría bajo la coordinación del Registro Federal, al establecer las normas, programas, métodos y procedimientos correspondientes.

En este sentido, este nuevo Registro, con la información que se obtenga de las bases de datos antes mencionadas, podrá estar en aptitud de proporcionar información de manera pronta, y fidedigna, ofreciendo un sistema en línea, a través del cual, se de a conocer por Internet, entre otras cosas, como dar de baja un vehículo del parque vehicular, si existe omisión del pago del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, si un vehículo se encuentra en alguno de los corralones de la Procuraduría General de la República o de Justicia del Estado; solicitar el pago en línea del impuestos sobre tenencia o uso de vehículos; solicitar la autorización de cambios de alta y baja del vehículo; solicitar el estado en que se encuentra el registro del vehículo, etc.

#### **4.5. Estudio socio-jurídico de esta propuesta (repercusiones).**

Como se recordará, el Estado Mexicano percibe la necesidad de un control vehicular cuando se inicia la expansión de la producción de automotores. Por tal razón, el 4 de enero de 1965 entra en vigor la Ley del Registro Federal de Automóviles que obliga a inscribir a "... toda clase de vehículos automotores para transporte de personas o de carga tales como automóviles, omnibuses, camiones, remolques, chasises y tractores no agrícolas, que se encuentren, fabriquen o ensamblen en el país o que se importen."

Dicha ley facultaba a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público por conducto de la Dirección del Registro Federal de Automóviles y sus delegaciones a administrar este Registro y autorizar todos los trámites relacionados con su inscripción definitiva, provisional o temporal. Ya desde entonces se advertía la necesidad de llevar este control, tanto para fines fiscales como para dar seguridad jurídica a cualquier transacción relacionada con los vehículos.

Sin embargo, la ley no logró avizorar a pesar de los intentos de control el crecimiento gigantesco del parque vehicular y mucho menos las actividades delictivas derivadas de la falta de un registro completo, eficiente, previsor y puesto al servicio tanto de la sociedad como de las autoridades. Además, se trataba de una figura esencialmente centralizadora en la que los Municipios y las Entidades Federativas desempeñaban una función auxiliar y secundaria.

Este Registro Federal de Automóviles como ya se mencionó, desapareció cuando se abrogó la ley que le dio origen y entró en vigor la Ley del Registro Federal de Vehículos, el 30 de diciembre de 1977. Debe decirse que el objetivo fue

fundamentalmente establecer "...el control fiscal y el registro de vehículos que se encuentren en territorio nacional.". En abono de la misma, contiene un principio descentralizador ya que en su aplicación participan, además de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las de Comunicaciones y Transportes, Marina y las autoridades de las Entidades Federativas, de los Municipios y del Distrito Federal, mediante convenios conducentes.

La Ley del Registro Federal de Vehículos de 1977, fue incapaz de mantener un Registro eficiente, con alcance nacional y no pudo cumplir los fines de servicio público, por el contrario, se burocratizó y se disparó sin control la corrupción en la mayoría de todas sus operaciones, además de presentarse otros elementos exógenos al Registro como el aumento de delitos de robo de vehículos creciendo desmesuradamente. Es un hecho irrefutable que a partir de la década de los setenta se proyecta sin control el robo de vehículos y todos los demás delitos vinculados al mismo, sumiendo a la sociedad en la indignación y en la indefensión, por no poder contar con un instrumento protector que le garantizara el registro de la vida de su vehículo y la seguridad jurídica para operar cambios respecto a la propiedad del mismo, situación que se ve agravada cuando se abroga en 1990, el citado Registro, debido a problemas de administración y funcionamiento. Para decirlo más claramente, el Registro Federal de Vehículos fue rebasado en su capacidad técnica y de organización para establecer control sobre un parque vehicular nacional y pronto se convirtió como ya se dijo, en un gran aparato burocrático por lo que se determinó su desaparición en el año de 1989.

Ahora bien, es a partir de 1990 que debido a la gran cantidad de vehículos de procedencia extranjera en territorio nacional que se decide iniciar su Regularización, sin embargo, al no existir el ente adecuado para llevar a cabo este proceso, se

propone solucionar el problema, emitiendo diversos Decretos y Leyes, que serían instrumentados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y posteriormente por las autoridades fiscales competentes de los gobiernos de los Estados. Siendo un hecho irrefutable que entre más cedía el gobierno federal para emitir facilidades administrativas para la regularización e importación definitiva de vehículos, más se introducían de manera temporal o ilegalmente este tipo de unidades al territorio nacional, dando pauta según la Asociación Mexicana de Distribuidores de Automotores (AMDA) a por lo menos 23 organizaciones, entre las que figuran, la Confederación Nacional Campesina (CNC), la Organización Nacional de Protección del Patrimonio Familiar (ONAPPAFA), la Unión Campesina Democrática (UCD), la Alianza Nacional Campesina Indigenista (ANCI) y la Unión Campesina Popular y de Emigrantes Mexicanos (UCPEM), mismas que se estructuraban y operaban bajo una red de corrupción en todo el territorio nacional,<sup>8</sup> pues las personas que se acercaban a estas asociaciones con el afán de que sus unidades permanecieran legalmente en el país eran extorsionadas, pues se les prometía la regularización por cierto pago de cuotas y en algunos casos se les otorgaba una calcomanía con la cual se afirmaba que ya estaban legalmente en el país, estas organizaciones con el tiempo, se convirtieron en instrumentos de presión para que el Gobierno Federal emitiera la regularización de vehículos, mismos que en muchos de los casos habían entrado al país ilegalmente (por lugar no autorizado: brecha) o bien que se encontraban ilegalmente conforme al último párrafo del artículo 106 de la Ley Aduanera, que a la letra dice:

---

<sup>8</sup> Correa, Guillermo y Vargas Medina, Agustín, "Las Regularizaciones, antes de los comicios federales de 88,91,94... Vehículos extranjeros ilegales, otra fuente de voto para el PRI", Ed. Periódico el Nacional, número 1177-11, México, 24 de mayo de 1999.

*“Artículo 106.-:*

*...*

*...*

*...*

*Las mercancías que hubieran sido importadas temporalmente de conformidad con este artículo, deberán retornar al extranjero en los plazos previstos, en caso contrario, se entenderá que las mismas se encuentran ilegalmente en el país, por haber concluido el régimen de importación temporal al que fueron destinadas.”.*

En ese sentido, en cada uno de los procesos de regularización se regularizó lo ilegal, lo que implicó un aumento gradual en el parque vehicular nacional de éstas unidades, además muchos de los vehículos que no fueron objeto de los beneficios de los Decretos, se quedaron en territorio nacional haciendo caso omiso de la fecha perentoria para que fueran retornados al extranjero o donarlos al Fisco Federal, de ahí que la autoridad fiscal federal y a través de las autoridades fiscales competentes de los gobiernos de los Estados, en atención a los convenios de colaboración administrativa, aumentara su presencia en toda la República llevando a cabo de manera habitual operativos en los que ejercía sus facultades de comprobación.

Paralelamente a estos acontecimientos, con el paso del tiempo fue cada vez más difícil comprobar la legal estancia y tenencia en el país de las unidades que fueron regularizadas por el extinto Registro Federal de Vehículos, pues como ya se dijo a partir del 28 de marzo de 1994, la Subsecretaría de Ingresos de la Secretaría de

Hacienda y Crédito Público, mediante Acuerdo autorizó a las instancias correspondientes procedieran a la baja definitiva de la documentación existente.

Bajo tales circunstancias, y amen de permitir a los gobernados que tengan certeza sobre los documentos con los cuales se acredita la legal estancia y tenencia de su vehículo extranjero, en virtud de que mucho de éstos han pasado por diversos propietarios, y atendiendo a la necesidad de que la actuación de la autoridad debe ser fundada, motivada y transparente, es por lo que se propone un “Documento Único”, el que tendrá como efecto inmediato el cumplir con el imperativo de la garantía de seguridad jurídica consagrada en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, además de dar pauta a la creación de un orden normativo que instrumenten los parámetros necesarios para su regulación, aplicación e imposición de sanciones derivadas de su incumplimiento, a efecto de no dejar totalmente al arbitrio de la autoridad administrativa la determinación de si un vehículo de procedencia extranjera está legalmente en el país.

Esta iniciativa impactaría a la sociedad en su conjunto de manera positiva, pues de diciembre de 1989 fecha en la que se derogó la Ley del Registro Federal de Vehículos a 2008, han transcurrido más de 19 años sin que a los propietarios o tenedores de estas unidades se les de seguridad y certeza jurídica, respecto de los documentos que tienen para acreditar su legal estancia, de los cuales hay que señalar, que en muchos de los casos es el único patrimonio con que se cuenta o bien son el instrumento de trabajo.

Bajo tales circunstancias y de acuerdo con el concepto de rectoría económica, en términos del artículo 25, primero y segundo párrafos de la Constitución Federal, le corresponde al Estado su desarrollo, de ahí que atendiendo a lo dispuesto por el

artículo 73 de dicho ordenamiento constitucional, se precisan varias materias de carácter federal sobre las que corresponde legislar al Congreso de la Unión, entre otras, comercio, seguridad pública, contribuciones en materia de comercio exterior, planeación nacional del desarrollo económico y social, así como programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, por lo que se llega a la conclusión de que el Poder Legislativo Federal se encuentra facultado constitucionalmente para dictar las disposiciones legales de carácter general, relativas a la creación y reglamentación del “Documento Único” y de su Registro (Registro Federal de Vehículos). En ese entendido el impacto de los vehículos automotores de procedencia extranjera sobre el empleo, las contribuciones en materia de comercio exterior, la inversión, el comercio, el medio ambiente y la seguridad pública, hace que tengan gran importancia económica, política y social.

Lo anterior, se robustece si se toma en consideración que con la creación y regulación del “Documento Único” y de su Registro (Registro Federal de Vehículos), se persiguen entre otros fines, la identificación de los vehículos regularizados e importados que circulan en el territorio nacional, así como el brindar el servicio de información al público, y asistir al Sistema Nacional de Seguridad Pública, con información relativa al robo y recuperación de vehículos.

No pasa inadvertido, que el instrumento de control que se propone, trae consigo repercusiones de diversa índole, desde la perspectiva de la autoridad atendiendo a sus respectivas competencias y órdenes de gobierno, como un elemento fidedigno para determinar la legal estancia de un vehículo en el país, como el de la creación de un ente capaz de proporcionar una función pública en beneficio de la ciudadanía,

ya que al contar con la veracidad y eficacia de los padrones, sus actos respecto de los vehículos tendrán un sentido de certeza y confianza que redundará en beneficios fiscales, administrativos, de seguridad pública y jurídica y a favor también de la actividad comercial.

Desde el punto de vista de las repercusiones de seguridad pública, con la aparición del “Documento Único” y de un Registro (Registro Federal de Vehículos), se combate de manera frontal la práctica del robo de automóviles, y su traslado a diversas entidades e incluso a otros países, ya que este problema con el tiempo se ha agudizado afectando a la ciudadanía, a las aseguradoras, a las empresas constructoras, armadoras y distribuidoras de vehículos y a las autoridades de todos los niveles; estos instrumentos serían parte de una nueva tecnología encaminada a inhibir esta conducta ilícita y todas aquellas vinculadas con la misma, evitándose así que la delincuencia actúe sin restricciones y con toda impunidad, por tanto, es imprescindible que el “Documento Único” sea obligatorio para todos los vehículos, a efecto de que tenga un alcance nacional que permita que en cualquier punto de la República se pueda identificar a un vehículo y determinar su origen y evolución conforme al régimen fiscal, administrativo y de seguridad jurídica existente.

Entorno a las repercusiones de jurídicas, considero éstas se puede visualizar bajo dos vertientes fundamentalmente, la primera en materia Administrativa (Aduanera) y la segunda en materia de Derecho Penal.

El efecto inmediato en materia Administrativa, es que coadyuvaría al ejercicio de las facultades de comprobación de la autoridad fiscal, facilitando la valoración de la documentación exhibida por el contribuyente, al obtener información rápida y

precisa del número del “Documento Único” que se investiga, pues en la actualidad como ya se ha dicho existe una gran variedad de instrumentos para acreditar la legal estancia de los vehículos en el país, y ello produce tardanzas para que la autoridad lleve a cabo el inicio del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera (P.A.M.A.), a través del embargo precautorio correspondiente, sobre todo, en los casos relacionados con la verificación en tránsito de mercancías, cuando no se acredita por parte del contribuyente el destino de las mismas, lo que da lugar invariablemente a la imposición de sanciones por infracciones cometidas a los artículos 182 y 183 de Ley Aduanera, y en su caso, a que el vehículo en cuestión pase a propiedad del Fisco Federal, sin perjuicio de las demás sanciones aplicables, como sería un responsabilidad de tipo penal.

Por otra parte, uno de los beneficios directos del “Documento Único” para el gobernado sería el de que dentro de cualquier procedimiento o juicio en materia administrativa, esté en posibilidad de acreditar la legal estancia de su vehículo en el país, teniendo la certeza de la expedición del documento y de su contenido, impidiendo con ello, se transgredan sus derechos plenamente reconocidos y garantizados en nuestra Constitución Federal.

Por mismo ocurre en materia penal en la etapa de averiguación previa, para acreditar el delito de uso de documento falso, obligando a la instancia que defiende los intereses del Fisco Federal, a aportar otros elementos de prueba o indicios que permitan demostrar que se llevó a cabo la conducta reprochable antes mencionada, de ahí que el contar con un “Documento Único” facilitaría al mejor proveer de los Juzgadores.

Por lo que se refiere al ámbito del Derecho Penal, se observa que estas infracciones administrativas fiscales, también son tipificadas como delitos en el Código Fiscal de la Federación, que al cometerse ocasionan un perjuicio al Fisco Federal, sin dejar de omitir que dicha legislación, no establece una base para diferenciar ambas conductas, ni define las mismas, sin embargo, la apreciación del legislador fue la de limitar el campo de la infracción y del delito, creando para éste último dentro del Título IV, el Capítulo II, que establece disposiciones relativas a delitos fiscales, entre los que se encuentra los tipos penales relacionados con vehículos que circulan en el país que violentan las disposiciones fiscales y aduaneras.

En este sentido, actualmente es una práctica común que los propietarios de vehículos de procedencia extranjera para acreditar su legal estancia en territorio nacional, exhiban ante la autoridad fiscal documentación al amparo de alguna facilidad administrativa emitida por el Ejecutivo Federal, misma que en ocasiones resulta ser apócrifa, dando lugar a una conducta que por sus peculiaridades la ley la sanciona como delito, en este caso de contrabando, en su modalidad de presunción o equiparable dependiendo de los hechos que se actualicen en cada caso en particular.

Este delito está siendo combatido decididamente y de manera frontal por el Servicio de Administración Tributaria, a efecto de inhibir que se sigan introduciendo al país vehículos de procedencia extranjera de manera ilegal (contrabando bronco), o bien que permanezcan indebidamente, a fin de evitar se dañe económicamente a los sectores productivos que se vinculan con la fabricación, distribución y venta de

vehículos, incluyendo el sector de auto-partes, integrándose también como parte fundamental de la política de Estado, concerniente a la de disciplina fiscal.

Por todo lo antes expuesto, se considera viable la propuesta del establecimiento de un "Documento Único", que permita a los diferentes órganos de gobierno en el ámbito de sus respectivas competencias, contar con un instrumento ágil y eficaz que integre y articule debidamente la información de todos los vehículos de procedencia extranjera existentes en las Entidades Federativas, constituyendo al mismo tiempo una herramienta confiable para enfrentar los actos de delincuencia, favoreciendo con sus resultados a la sociedad en su conjunto.

## CONCLUSIONES

1.- Actualmente el comercio exterior de un Estado constituye una estrategia de desarrollo económico para el mismo, ya que al exportar bienes y servicios, genera a su favor divisas, que a su vez le permiten adquirir de otras naciones diversos satisfactores, así la capacidad exportadora de éste, depende en gran medida del desarrollo de su industria interna, es decir, su capacidad para procesar productos o transformar materias primas en mercancías que demanda la sociedad, ya que si por el contrario dicho Estado no cuenta con una buena capacidad exportadora (como es el caso de los países que sólo exportan materias primas), tendrá que adquirir del exterior los bienes y servicios que requiera haciéndolo con divisas financiadas que invariablemente afectarán su economía interna.

2.- Considero que las aduanas actúan como una medida de control y seguridad jurídica en materia de comercio exterior, las cuales funcionan bajo las políticas gubernamentales para recaudar ingresos para el Estado, ejerciendo un control sanitario y fitosanitario o de seguridad nacional, además de convertirse dentro de la política de comercio exterior en un agente protector de la industria nacional.

3.- En el Registro Federal de Automóviles de 1957 y el Registro Federal de Vehículos de 1977, se fijaron las bases para el registro de vehículos de transporte de personas o de carga, que se encontraban en el país, expidiendo documentos comprobatorios de inscripción y estableciendo, entre otras cosas, el derecho que todos los particulares tendrían para obtener copias certificadas de las constancias del Registro, previo pago de derechos, además se instrumentó el carácter público del Registro, pudiendo cualquier interesado obtener información sobre las

inscripciones, mediante solicitud escrita, siendo este un principio de publicidad, que proporciona seguridad jurídica a los particulares al brindar certidumbre en cuanto a sus asientos registrales.

**4.-** Se concluye que la asimetría entre las economías de México y Estados Unidos de América, dio lugar a un flujo migratorio constante de mexicanos al país vecino en búsqueda de mejores condiciones económicas, al permanecer estos trabajadores por periodos más largos dentro del territorio americano, muchos adquirieron vehículos, mismos que fueron introducidos al territorio nacional al amparo de un permiso de importación temporal, los cuales en la mayoría de los casos no se retornaban al extranjero dentro del plazo concedido por la autoridad aduanera, permaneciendo dichos vehículos ilegalmente en el país, así, el trabajador antes de regresar a los Estados Unidos de América, vendía o enajenaba el vehículo en el territorio nacional a un precio por debajo de lo que realmente costaba, unidades que resultaba imposible regularizar por cuanto que todas las fracciones arancelarias relacionadas con vehículos estaban sujetas a permisos previos, que por ningún motivo autorizaba la entonces Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, con motivo de proteger a la industria nacional automotriz.

**5.-** Considero que en la actualidad los Convenios de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal suscritos entre la Federación y las distintas Entidades Federativas, así como con el gobierno del Distrito Federal, han sido el instrumento legal idóneo para que éstos últimos realicen tareas de recaudación, fiscalización y en general de administración de impuestos federales, impactando benéficamente al desarrollo de la capacidad administrativa de las Entidades Federativas, esta colaboración ha hecho posible, que se definan tareas de administración fiscal, como

las descritas en el anexo 8, de los diversos Convenios de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, donde se les otorga a los Estados contratantes la atribución de establecer la vigilancia de toda clase de mercancías de procedencia extranjera, incluyendo los vehículos.

**6.-** Considero que en los procesos de regularización, se emitieron disposiciones normativas que trastocaban los derechos de los interesados como fue el caso del Reglamento del Decreto por el que se crea la Ley para Inscripción de Vehículos de Procedencia Extranjera, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de abril de 2001, en el que en su artículo 18 se prevé la figura de la cancelación de inscripción, instrumento jurídico con el cual no coincido pues va en detrimento de los particulares, ya que una vez autorizada la regularización, ésta puede ser cancelada, sin mediar procedimiento alguno, esto es, no se lleva a cabo ningún procedimiento administrativo, que contenga las condiciones necesarias que faciliten al particular la aportación de los elementos en que funde su derecho para sostener que no debe cancelarse su inscripción, propiciando con ello que en ese momento el gobernado quede en un estado de indefensión.

**7.-** Concluyo que el contenido del artículo Séptimo del Decreto por el que se establecen las condiciones para la importación definitiva de vehículos automotores usados, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 2005, es contrario a derecho, al no considerar como único instrumento para acreditar la legal estancia y tenencia de los vehículos en el país, el pedimento de importación definitiva, ya que además se condiciona al particular a que la unidad cuente con la

inscripción en el Registro Público Vehicular y tenga placas de circulación o el documento equivalente que permita la circulación del vehículo, violentando lo dispuesto por el artículo 146, fracción I de la Ley Aduanera.

**8.-** El artículo 146 de la Ley Aduanera, establece los supuestos normativos para que el contribuyente conozca con que documento aduanal se debe acreditar la legal estancia y tenencia en el país, de mercancía de procedencia extranjera, que no es de uso personal, como consecuencia de haberla importado, adquirido o la tenga en su poder por cualquier título, no obstante lo anterior, de la investigación realizada se concluye que dicho artículo es omiso por lo que corresponde a la regularización de vehículos, al no contemplar ninguno de los instrumentos emitidos para acreditar su legal estancia en el país, implicando con ello, que tal norma carezca de claridad, transparencia y seguridad jurídica.

**9.-** Se concluye que si bien las constancias de regularización, certificados u hologramas son documentos a los que se les otorga valor probatorio de conformidad con los ordenamientos jurídicos que los crearon, también lo es, que debido a la antigüedad y dispersión de tales ordenamientos, cada vez resulta más difícil comprobar la validez de dichos instrumentos para acreditar la legal estancia de los vehículos, además tales elementos no se encuentran previstos en el artículo 146, de la Ley Aduanera, por lo que a efecto de no dejar en estado de indefensión a los particulares propietarios de este tipo de vehículos y armonizar el entorno jurídico aduanal, se propone la creación de un “Documento Único” que todo vehículo debe portar para acreditar su legal estancia y tenencia en el país, mismo que deberá ser regulado en la Ley Aduanera, para certidumbre y transparencia de los particulares.

**10.-** Es necesario contar con dicho “Documento Único” y su registro, antes de que se cumplan los plazos de desgravación que se convinieron en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, en el apéndice B (relativo a México) del anexo 300-A en su punto 22, donde se establece que después del 1° de enero de 2019, México no podrá adoptar o mantener prohibiciones o restricciones sobre importaciones de los territorios de Canadá o Estados Unidos de vehículos usados originarios de dichos países, independientemente de la antigüedad, ya que debido a lo asimétrico de tales economías, se espera una gran afluencia de vehículos importados.

**11.-** Por lo anterior, propongo que se adicione el artículo 146 de la Ley Aduanera de la siguiente forma:

“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:

...

...

**(Ad) IV.- Con el Documento Único que compruebe la regularización del vehículo llevada a cabo al amparo de cualquiera de las facilidades administrativas emitidas por el Ejecutivo Federal.**

**(Ad) Para efecto de lo dispuesto en la fracciones I, II y III, de este artículo, cuando se trate de vehículos, podrán ampararse con el Documento Único.**

**12.-** Se propone que el “Documento Único”, debe estar compuesto por una calcomanía biditridimensional y un certificado que contenga los datos de regularización, ambos instrumentos deberán contener un número y un código de barras confidencial, este último contendrá el número de “Documento Único” que le sea asignado, pues mediante éstos se legitima y comprueba la legal estancia y tenencia en territorio nacional del vehículo. Además, los datos contenidos en el código de barras confidencial, estarán registrados en una base de datos, en la que obraran todas las inscripciones de los vehículos que hubieren satisfecho todos los requisitos establecidos en la norma aplicable.

**13.-** Considero que con la aparición del “Documento Único” y de un Registro (Registro Federal de Vehículos), se combate de manera frontal la práctica del robo de automóviles, y su traslado a diversas entidades e incluso a otros países, ya que este problema con el tiempo se ha agudizado afectando a la ciudadanía, a las aseguradoras, a las empresas constructoras, armadoras y distribuidoras de vehículos y a las autoridades de todos los niveles; estos instrumentos serían parte de una nueva tecnología encaminada a inhibir esta conducta ilícita y todas aquellas vinculadas con la misma, evitándose así, que la delincuencia actúe sin restricciones y con toda impunidad, por tanto, es imprescindible que el “Documento Único”, sea obligatorio para todos los vehículos, a efecto de que tenga un alcance nacional que permita que en cualquier punto de la República se pueda identificar a un vehículo y determinar su origen y evolución conforme al régimen fiscal, administrativo y de seguridad jurídica existente.

**14-** El Registro que controle el “Documento Único”, como cualquier otro Registro, debe estar bajo la vigilancia, funcionamiento y control de una institución de la Administración Pública Federal, a quien se encomiende el ejercicio de la función pública administrativa registral consistente en dar certeza, autenticidad y seguridad jurídica a hechos, actos y situaciones relacionadas con vehículos tanto nacionales como de procedencia extranjera, mediante la sistematización de inscripciones, anotaciones, catálogos e inventarios, que le permita proporcionar información al público, así como garantizar transparencia en la solicitud de información por parte de las autoridades tanto Federales como locales y a los ciudadanos en general en caso de búsqueda de vehículos robados, antecedentes de los mismos y su localización.

**15.-** Por todo lo expuesto, se concluye que es viable la propuesta del establecimiento de un “Documento Único”, que permita a los diferentes órganos de gobierno en el ámbito de sus respectivas competencias, contar con un instrumento ágil y eficaz que integre y articule debidamente la información de todos los vehículos de procedencia extranjera existentes en las Entidades Federativas y el Distrito Federal, constituyendo al mismo tiempo una herramienta confiable para enfrentar los actos de delincuencia, favoreciendo con sus resultados a la sociedad en su conjunto.

## BIBLIOGRAFÍA.

1. Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. 14ª Edición. México, 1999.
2. Acosta Romero, Miguel. Segundo Curso de Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, 1ª Edición. México, 1989.
3. Alejandro Garcés, Luis y José Javier Almajano Pablos. Derecho Aduanero. Madrid, ediciones Internacionales Universitarias, 1992.
4. Arrijo Vizcaino, Adolfo. Derecho Fiscal. 9ª Edición. Edit. Themis. México, 1994. (Colección Ensayos Jurídicos).
- 5.- Ballesteros Román, Alfonso. Comercio Exterior. Teoría y Práctica. España. Universidad de Murcia, 2001.
6. Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Edit. Porrúa. México, 1987.
7. Carbajal Contreras, Máximo. Derecho Aduanero. 12da. Edición. Edit. Porrúa. México, 2004.
8. Cortina Velarde, Francisco José. Ley Aduanera (Análisis y Comentarios). 2ª Edición. Edit. Themis. México, 1998.
9. Delgadillo Contreras, Máximo. Derecho Aduanero. Edit. Porrúa, 7ª Edición. México 1998.
10. Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. Compendio de Derecho Administrativo. Primer Curso, Edit. Porrúa. México, 1994.
11. De la Garza, Sergio Francisco. Derecho Financiero Mexicano. Edit. Porrúa, 19ª Edición. México 1989.
12. De Pina, Rafael y De Pina Vara, Rafael. Diccionario de Derecho. Edit. Porrúa. México, 1994.
13. Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Edit. Porrúa. 29ª Edición. México 1990.
14. García Maynes, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Edit. Porrúa. México, 1994.
15. García Trevijano Fos, José Antonio. Tratado de Derecho Administrativo. 2a. Edición. Madrid, Editorial Revista de Derecho Privado, 1971.

- 16 Granados Valerio, Minerva. Análisis Jurídico de la Base Gravable en Derecho Aduanero. México. Porrúa, 2005.
17. Gil Valdivia Gerardo. El Federalismo y la Coordinación Fiscal en México. España. Universidad de Murcia, 2001.
18. Gutiérrez Aragón Raquel, Ramos Verástegui Rosa María. Esquema Fundamental del Derecho Mexicano. Edit. Porrúa. México 1975.
19. Kelsen, Hans, Teoría General del Estado. México. Editora Nacional, 1979. Trad. de Luis Legaz Lacambra.
20. Leyva García, Eugenio Jaime. Importaciones y Exportaciones-Tratamiento Jurídico. México, 4ª. Edición. Ediciones Fiscales ISEF, 2004.
21. Mantilla Molina, Roberto. Derecho Mercantil, Introducción y Conceptos Fundamentales, Sociedades. México. Porrúa, 1993.
22. Martínez Vera Rogelio. Legislación del Comercio Exterior. México, 3ª edición. Mc Graw Hill, 2006.
23. Pérez Fernández del Castillo Bernardo. Derecho Registral. Editorial Porrúa. México. 1995.
24. Rivera Prado, Rafael. El Tribunal Fiscal de la Federación, en busca de una Jurisdicción Efectiva. México, 1992.
25. Rohde Ponce, Andrés. DERECHO ADUANERO MEXICANO, Fundamentos y Regulaciones de la Actividad Aduanera. México, Ediciones Fiscales ISEF, 2005.
26. Sagahon Hervert, Homero. Manual Práctico de Comercio Exterior, 3ª Edición, Editores, México, 1993.
27. Sánchez Peña, José de Jesús. Nociones de Derecho Fiscal. 4ª. Edición. Editorial PAC, México, 1987.
28. Sepúlveda César. Derecho Internacional. 13va. Edición. Editorial Porrúa. México 1983.
29. Witker, Jorge. Derecho Tributario Aduanero. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Autónoma de México, 1999.

## **LEGISLACIÓN.**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Sista. México 2006.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Código Fiscal de la Federación. Ediciones Delma. México. Colección Fiscal 2006.

Ley Aduanera y su Reglamento. Ediciones Fiscales ISEF. México. Compendio de Disposiciones Sobre Comercio Exterior 2001 a 2006.

Ley de Comercio Exterior y su Reglamento. Ediciones Fiscales ISEF. México. Compendio de Disposiciones Sobre Comercio Exterior 2003.

Resolución Miscelánea Fiscal de Comercio Exterior, Ediciones Fiscales ISEF. México. Compendio de Disposiciones Sobre Comercio Exterior 2006.

Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria. Edición preparada por la Subsecretaría de Ingresos. Impreso en Talleres Gráficos de México, 2007.

Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Edición preparada por la Subsecretaría de Ingresos. Impreso en Talleres Gráficos de México.

Ley General de Población y su Reglamento. Edit. Porrúa. México, 2000.

Ley de seguridad nacional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de enero de 2005.

Ley del Registro Nacional de Vehículos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 02 de Junio de 1998, abrogada por el artículo segundo transitorio de la Ley del Registro Público Vehicular, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 01 de Septiembre de 2004.

Ley del Registro Público Vehicular publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1 de septiembre de 2004.

Reglamento de la Ley del Registro Nacional de Vehículos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de abril de 2000.

Decreto por el que se modifica el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2006.

Reglamento interior del servicio de administración tributaria, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 2005.

Decreto mediante el cual se otorgan facilidades administrativas a los propietarios de vehículos extranjeros que circulan en el país, publicado el 31 de enero de 1991 y su reforma del 25 de abril del mismo año.

Decreto mediante el cual se permite la regularización de automóviles usados de procedencia extranjera que circulan en el país, publicado el 13 de enero de 1992.

Convocatoria a las personas físicas que antes del 9 de octubre de 1993, hayan internado legalmente al país vehículos de procedencia extranjera, modelo 1986 o

anteriores, mediante el otorgamiento del permiso de importación, realicen su importación definitiva, publicado el 12 de abril de 1994.

Decreto por el que se modifica y crean diversos aranceles de la tarifa del impuesto general de importación, publicado el 13 de marzo de 2000.

Decreto por el que se crea la Ley para inscripción de vehículos de procedencia extranjera, y su Reglamento, publicados el 12 de marzo y 6 de abril de 2001.

Exposición de motivos del Decreto por el que se reforman, adicionan, derogan y abrogan diversas disposiciones de la Ley de coordinación fiscal, de la Ley del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos y de la Ley del impuesto especial sobre producción y servicios, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 2007.

## **DICCIONARIOS.**

Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. U.N.A.M. Editorial Porrúa. 8va. Edición. México. 1995.

Diccionario Jurídico 2000. Desarrollo Jurídico Copyright 2000. DJ2K - 1507

Diccionario de Derecho Público. Fernández Vázquez Emilio. Editorial Astra. Buenos Aires 1981.

Enciclopedia Jurídica Mexicana. Tomo C, México, Edit. Porrúa (UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas), 2002.

## **PUBLICACIONES.**

Diario Oficial de la Federación.

Semanario judicial de la Federación.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Primera Sala. Amparo directo 6601/58/1. Armando Medina Medrano. Resuelto el 5 de marzo de 1959, por unanimidad de cuatro votos. Ponente mtro. Agustín Mercado Alarcón. Srio. Lic. Francisco H. Pavón Vasconcelos.