



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ARAGÓN

**LOS EFECTOS DE LA INTERRUPCION
DEL ACTA DE INICIO DEL PROCEDIMIENTO
ADMINISTRATIVO EN MATERIA ADUANERA**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A:
RUBÉN JERESSEL MARTINEZ OLARRA

ASESOR: LIC AGUSTIN TREJO ALCANTARA

MÉXICO

2009





Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

AGRADECIMIENTOS.

A la Universidad Nacional Autónoma de México por haberme permitido ser un profesionista y un ciudadano de provecho y poder servir a mi país.

A la Facultad de Estudios Superiores "Aragón", por abrirme las puertas del conocimiento del Derecho y la Abogacía y hoy día me permite concluir una meta importante en mi vida.

A mis Profesores que me transmitieron sus conocimientos y sus mejores ejemplos para la practica del la Abogacía.

A mi asesor de tesis Licenciado AGUSTÍN TREJO ALCÁNTARA. A quien agradezco infinitamente su apoyo y guía para la conclusión de la presente tesis, por su amistad y haberme demostrado que aún existen amigos.

Al C. Manuel F. Acevedo González. Por el apoyo y las facilidades otorgadas para la conclusión del presente Trabajo de Investigación.

Al Lic. Benjamín Sandoval Mercado. Amigo, quien fue parte fundamental para poderme Titular.

DEDICATORIAS.

A Dios. Por todas las bendiciones que me ha dado, por darme sabiduría, cordura y fortaleza para meditar en los momentos alegres y difíciles de mi vida.

A mi mamá Ma. Martha Olarra Benítez. Por otorgarme la existencia, la fuerza y tenacidad para no desfallecer en la vida.

A mi papá Mauro Homero Gerecel Martínez., Por transmitirme su sabiduría, sus consejos, y conducirme por el camino de la honestidad y la lealtad para practicarlo en cada momento y lugar de mi vida. A él mi eterno agradecimiento. E.P.D.

A mi esposa Laura Aco Oregel. Por todo el apoyo incondicional que me ha dado para Titularme y por los hijos maravillosos que me ha dado.

A mis hijos Martínez Aco, Edson Said, Alison Alin. Que cuando llegaron a mi vida vinieron colmados de bendiciones, bondades, alegría y esperanza.

A mis hermanos, Martínez Olarra, Sergio, Daniel, Saúl, Nely y Elda. A ellos con todo cariño.

A mi tía Yolanda Olarra Benítez. Por sembrar en mi niñez la semilla de estudio y superación.

A mi abuelito José Luz Olarra Bermeo. Por la disciplina y constancia que me transmitió en mi infancia. E.P.D.

A mi tío Humberto Olarra Benítez. Por toda su ayuda incondicional.

A mis abuelitos Evelia Martínez Marín y Prisciliano Hernández Vidals. Por formar e integrar a una familia en los momentos alegres y adversos y ser parte de esa familia especial.

A mis tíos (as). Cruz, Alejandro y María, por su valiosa ayuda brindada en mi época de estudiante

A mis tíos (as). Olivia, Rafael, Guadalupe, Mary y Adrian, con afecto.

A mis entrañables familiares que ya no están con nosotros: Alejandro Olarra Benítez, Engracia Benítez Rodríguez., Leobardo Martínez Hernández., y Luís Palma Chávez. E.P.D.

A las personas que siempre han creído en mi, gracias por su confianza y amistad.

LOS EFECTOS DE LA INTERRUPCION DEL ACTA DE INICIO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MATERIA ADUANERA.

INDICE

INTRODUCCION

CAPITULO PRIMERO: El Comercio Exterior y la Aduana Moderna en México.

1. Definición de la Aduana Moderna	1
1.1. Conceptualización de la Aduana de Nuestros Días	7
1.1.1. Funciones de la Aduana Moderna	9
1.1.2. Funciones de Facilitación	14
1.1.3. Funciones de Recaudación	15
1.1.4. Funciones de Fiscalización	16
1.1.5. Funciones de Verificación	18
1.1.6. Funciones de Prevención	22
1.1.7. Funciones de Estadística.....	23
1.2. Fideicomiso Público para el Programa de Mejoramiento de los Medios de Informática y Control de las Autoridades	25
1.3. Organización de la Aduana Moderna	26
1.4. La Administración General de Aduanas	26
1.5. Estructura de la Administración General de Aduanas	28

CAPITULO SEGUNDO: Los Usuarios de las Aduanas y demás Sujetos en el Comercio Exterior.

2.1. Los Importadores.....	37
2.2. Los Exportadores.....	43
2.3. Los Propietarios.....	47
2.4. Los Consignatarios	48
2.5. Los Destinatarios	50
2.6. Los Remitentes	51
2.7. Los Almacenistas	52
2.8. Los Comerciantes	54
2.9. Los Poseedores o Tenedores	57
2.10. Los Agentes de Transporte y Transportistas	58
2.11. Los Pasajeros	62
2.12. Otros Sujetos	65
2.13. Los Apoderados Aduanales	70
2.14. Los Agentes Aduanales	83

CAPITULO TERCERO: El Despacho Aduanero de las Mercancías de Comercio Exterior.

3.1. Despacho Aduanero de Mercancías.....	100
3.2. Concepto de Despacho Aduanero de Mercancías	103
3.3. Documentos Legalmente Exigibles	103
3.4. Concepto de Importación	104
3.5. Concepto de Exportación	104
3.6. Facultades de Comprobación Aduanera.	104
3.7. Mecanismo de Selección Automatizado	106
3.8. Visitas Domiciliarias de Comercio Exterior	110
3.9. Verificación de Mercancías en Transporte	112

3.10. Revisión de Documentos (Glosa)	115
3.11. Primero y Segundo Reconocimiento	116

CAPITULO CUARTO: Los Efectos de la Interrupción del Acta de Inicio del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera.

4.1. Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera (PAMA)	122
4.2. Procedimiento de Irregularidad en Materia Aduanal (PIMA)	150
4.3. Diferencia entre PAMA y PIMA	152
4.4. Los Efectos de la Interrupción del Acta de Inicio del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera	154
4.5. Nuestro Punto de Vista	155

Propuesta	158
------------------------	-----

Conclusiones	159
---------------------------	-----

Bibliografía	165
---------------------------	-----

INTRODUCCIÓN.

El Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera (PAMA), tiene como finalidad comunicar al gobernado que se ha cometido una presunta infracción, que deberá ser analizada por la autoridad aduanera y en consecuencia sus mercancías quedan sujetas a proceso, medio por el que se comprobara la licitud de las actividades del despacho aduanero de mercancías.

El Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera es una actividad del Estado en donde se permite iniciar, en contra del gobernado, una investigación por la probable comisión de una infracción o de un delito en el ámbito aduanero.

De los Efectos de la Interrupción del Acta de Inicio del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera (PAMA), se deriva de una visita domiciliaria, de una verificación de mercancías en transporte o del reconocimiento aduanero. En el primer caso, tratándose de visitas domiciliarias, es común que las autoridades hacendarias acudan al domicilio y embarguen las mercancías, pero en ocasiones es excesiva esta atribución ya que la autoridad embarga hasta un “alfiler” y eso impide que la actuación se concluya en un día, sin embargo, en lugar de continuar con la diligencia hasta su fin, deciden cerrarla provisionalmente generalmente los viernes o por la noche para continuar al siguiente día es decir se Interrumpe el Acta de Inicio.

En otro aspecto, las verificaciones de mercancías en el transporte, ocurre lo mismo, pues la mayoría de las actuaciones se realiza a media noche, al amparo del artículo 18 de la Ley Aduanera que establece que para el ejercicio de las facultades de comprobación se consideran hábiles todos los días del año las

veinticuatro horas del día. Por lo que es común que se detengan los vehículos y se les traslade a los recintos fiscales hasta el día hábil siguiente para así realizar la inspección, sin saber a qué hora o en qué momento iniciara la misma, por lo que nuevamente se suspende el Acta de Inicio

Por otra parte durante el reconocimiento aduanero, se comete la misma vejación, pues al no existir un límite para que se desahogue, el vehículo está detenido indefinidamente hasta que la autoridad decida comenzar el Acta de Inicio; o bien, concluir la revisión derivada de la activación del primer o segundo mecanismo de selección automatizado.

Es común en el ámbito aduanero, la violación en las Actas de Inicio del Procedimiento Administrativo Materia Aduanera (PAMA), que se formulan por las actividades antes señaladas, y se interrumpen de forma continua, ya sea por ser de noche o la autoridad este realizando otras actividades, aunado que debe describirse demasiada mercancía en las actas o el chofer de los medios de transporte de mercancía se ausentó del lugar, por lo que el reconocimiento aduanero no se ha concluido por parte de la autoridad.

La Interrupción del Acta de Inicio es ilegal, por que los visitantes o verificadores no cuentan con las facultades para interrumpir dicha actuación, pues es una atribución que no está dentro del ámbito de sus facultades ni tampoco tienen un sustento legal, por lo tanto el visitador o verificador no tiene el rango o jerarquía para frenar dicha actuación o reiniciarla en otro momento.

Por otra parte son varias las figuras jurídicas que se plantearan en el presente trabajo de investigación como el Comercio Exterior, que hace referencia al intercambio comercial de un país con relación a los demás, es decir la relación entre diferentes entes económicos.

Así la Aduana Moderna en México, realiza funciones de facilitación del Comercio Exterior, como la recaudación de contribuciones, de fiscalización de

mercancías que ingresan al país, del cumplimiento de regulaciones arancelarias, llevar a cabo las estadísticas del Comercio Exterior, utilizando para ello tecnología de punta, entre otras más.

Por otra parte los usuarios de las aduanas y demás sujetos que hacen posible la existencia del Comercio Exterior y de la propia Aduana de nuestro país, son los importadores, exportadores, propietarios, consignatarios, destinatarios, remitentes, almacenistas, comerciantes, poseedores o tenedores, agentes de transporte y transportistas, pasajeros, apoderados aduanales y agentes aduanales.

El Despacho Aduanero de las Mercancías no son iguales para todos los casos, difieren de las características peculiares del régimen aduanero a que se destinen las mercancías; el medio en que se transporten, el lugar de introducción o extracción, el tráfico, su tratamiento arancelario entre otras actividades más que confiere la Ley Aduanera.

En los Efectos de la Interrupción del Acta de Inicio del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera, es común la violación en la Acta de Inicio del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera toda vez, que el Acta se interrumpe constantemente por parte de las autoridades en cualquier momento del día y durante todo el año o porque la autoridad tiene un sin fin de actividades sin tener ningún sustento jurídico que le permita efectuar esas arbitrariedades.

CAPÍTULO PRIMERO

EL COMERCIO EXTERIOR Y LA ADUANA MODERNA EN MÉXICO.

1. Definición de la Aduana Moderna.

Antes de comentar sobre la definición de la aduana moderna, es preciso mencionar sobre el Comercio Exterior ya que sin el no existiría la aduana como tal. Así tenemos que la actividad comercial ha estado, a lo largo de mucho tiempo vinculada a la actividad del hombre, en virtud de la necesidad de obtener satisfactores.

La evolución que ha tenido el comercio exterior presenta cuestiones de gran importancia para entender la configuración actual del comercio; sin embargo, al analizar aquellas cuestiones que plantea la configuración comercial actual, en la que los abogados juegan un papel importante, teniendo en consecuencia la necesidad de estudiar y conocer la materia eminentemente económica y comercial, permitiendo así convertirse en una materia de estudio jurídico, en virtud de la amplia regulación existente en los ámbitos nacional, y regional o multilateral.

Por otra parte es importante mencionar que las actuales tendencias del libre comercio han generado una evolución en la legislación existente en la materia que nos ocupa.

El comercio exterior de hoy en día es diferente al que existía por lo menos hace una década, además de su incremento en volumen, las innovaciones tecnológicas, y los servicios que de ella derivan imponen cada día nuevos retos y problemas necesarios de regular.

Existe una serie de conceptos cuyo conocimiento es indispensable y que corresponden a dos categorías generales como los político-jurídico y

económico-comerciales. Cabe precisar que estos dos conceptos, no obstante que pertenecen a áreas de un conocimiento específico, son retomados por el Derecho, como instrumento de regulación de comportamientos económicos y comerciales dentro del comercio exterior

El comercio exterior, provee una connotación de dos diferentes entes económicos, así tenemos, que al hablar del comercio exterior, es hacer referencia al intercambio comercial de nuestro Estado con otro país o naciones con los que tiene suscritos convenios.

El comercio exterior en nuestro país, es un importante sector de la actividad económica, y debido a sus funciones, debe responder a los intereses nacionales, que el gobierno establezca para ello, tomando como base su política interna de comercio así como los principios del comercio multilateral que se tiene con otras naciones.

El comercio exterior se define como aquella parte del sector de la economía que regula los intercambios de mercancías, productos y servicios entre proveedores y consumidores residentes en dos o más mercados de países distintos, incluso se consideran los intercambios del capital, y los aspectos referentes a la entrada temporal de personas de negocios.

El comercio exterior permite al Estado mexicano tener relaciones comerciales con el resto del mundo permitiendo a través de la normatividad arancelaria captar recursos para el erario nacional bajo la forma de impuestos que gravan las operaciones del comercio exterior.

Por otra parte la naturaleza de sus funciones del comercio exterior son: dar salida a la producción que no se puede vender internamente por estar abastecido el mercado nacional, generar divisas al país, crea empleos, fomenta la inversión, se adquieren productos y servicios que no se proporcionen

internamente en nuestro territorio, fortalece y fortalece el desarrollo económico de nuestro país, etcétera.

Así tenemos que el comercio exterior y la aduana como institución, tienen sus antecedentes más remotos en los pueblos o naciones de la antigüedad como lo fueron; la India, Egipto, Babilonia, Francia, Grecia, Roma, Arabia, España, entre otros. Fue en esos lugares en donde la aduana surgió como una necesidad de control del comercio exterior, con el fin de asegurar la observancia de las prohibiciones a la exportación y a la importación de bienes, para hacer efectiva la percepción de los tributos que gravaran la entrada y salida de las mercaderías, o para asegurar la salud de los habitantes en su territorio, de la sanidad animal y vegetal, del medio ambiente o por causas de seguridad, entre otras.¹

Existen dos corrientes importantes que establecen la definición etimológica del vocablo “aduana”. En cuanto al origen de esta voz, la primera corriente establece, que proviene del vocablo *persa divan* que significaba hace mucho tiempo; “el lugar de reunión de los administradores de finanzas” y, ha llegado a nosotros del árabe *diovan*, luego pasó al italiano *dogana* y así de esta forma finalizó en aduana.

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

¹ MORENO VALDEZ, Hadar, TREJO VARGAS, Pedro y MORENO CASTELLANOS, Jorge A. Comercio Exterior Sin Barreras. Editorial ISEF. México 2002. p. 25

En el Diccionario Jurídico del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México², encontramos la siguiente definición de aduana.

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

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

En principio tenemos que la Organización Mundial de Aduanas, anterior Consejo para la Cooperación Aduanera, reconoce a la aduana como una institución decisiva para un buen gobierno, la prosperidad y la protección de la sociedad³, asimismo la define como “los servicios administrativos especialmente encargados de la aplicación de legislación relativa a la importación y a la exportación de las mercancías y a la percepción de los ingresos públicos provenientes de los derechos e impuestos que se aplican a las mercancías.”

² INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNAM. Diccionario Jurídico, Tomo I. México. 1999. p. 114-115.

³ PLAN ESTRATÉGICO DE LA OMA 1999/2000, que la Organización Mundial de Aduanas, registra en inglés de su página WEB (<http://www.wcoomd.org>).

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

Para el jurista Máximo Carvajal Contreras, se debe entender por aduana “al órgano de la Administración Pública establecido por el Ejecutivo Federal, autorizado para controlar el comercio exterior con las limitaciones y prohibiciones que las leyes fijan a las mercancías, percibiendo los impuestos que se generan y regulando la economía nacional.”⁴

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

Oficinas públicas administrativas establecidas en las fronteras, litorales y ciudades importantes del país, con facilidades para fiscalizar, vigilar y controlar la entrada y salida de mercancías, así como el medio en que son transportadas; asegurar el cumplimiento de las disposiciones que en materia de comercio exterior se emitan; hacer cumplir las leyes aplicables y las que se relacionan con su actividad, como las de seguridad nacional, economía, salubridad, comunicaciones, migratorias, fitosanitarias, entre otras, así como recaudar impuestos, aprovechamientos y demás derechos en materia de comercio exterior.⁵

⁴ CARVAJAL CONTRERAS, Máximo. Las Aduanas en México. México, Facultad de Derecho UNAM. Tesis Profesional. México 1967. p. 100.

⁵ Página WEB. www.aduanas.gob.mx.

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

El autor Getulio Vargas, señala que para el Consejo de Cooperación de Bruselas, las aduanas son “los servicios administrativos especialmente encargados de la aplicación de la legislación relativa a la importación y a la exportación de las mercaderías y a la percepción de los ingresos públicos provenientes de los derechos e impuestos que se aplican a las mercaderías.”⁶

Luís C. Labastida señala, que se entiende por aduanas, las oficinas encargadas de percibir los derechos, impuestos sobre las mercancías a su entrada o salida del territorio nacional y exige que se realice la importación o exportación en la forma prevenida por la Ley.⁷

Como hemos observado, existen gran variedad de definiciones al respecto derivadas de las distintas corrientes y autores que dan su punto de vista. incluso podemos decir que la aduana doctrinariamente hoy día puede ser definida como: el organismo estatal encargado de intervenir en el tráfico internacional de mercancías, vigilando y fiscalizando su paso a través de las fronteras del país, aplicando las normas legales y reglamentos relativos a la importación, exportación y demás regiones aduaneras, formando las estadísticas de este tráfico, determinando y percibiendo los tributos que lo

⁶ VARGAS, Getulio. Escuela Internacional de Administración Pública. Río de Janeiro. Brasil. 1969.p. 25

⁷ C. LABASTIDA, Luis. Señalado por Isaac Chalet Volchansky. El Régimen Aduanero Mexicano Norteamericano. p. 99

afectan u otorgando las exenciones o franquicias que lo benefician, cumpliendo con las demás funciones que las leyes encomiendan.

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

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

1.1. Conceptualización de la Aduana de Nuestros Días.

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

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

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

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

Actualmente, con la política económica de apertura comercial de México basada en un modelo de exportaciones y la celebración de numerosos tratados comerciales suscritos por nuestra nación con otros países, lejos de restarle interés a la aduana mexicana la ha redefinido dándole mayor importancia.

Sí bien la aduana mexicana ha visto disminuir su recaudación de impuestos al comercio exterior por la consolidación de aranceles y el establecimiento de tasas arancelarias preferenciales de las mercancías que se importan y exportan, las aduanas siguen representando una importante fuente de ingresos de impuestos tales como: el Impuesto al Valor Agregado (IVA), el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS), el Impuesto sobre Automóviles Nuevos (ISAN) y por otro lado, las Cuotas Compensatorias (CC).

De igual forma, la aduana mexicana ha incrementado el número de sus operaciones aduanales debido al crecimiento del país, pues el comercio exterior representa en la actualidad aproximadamente el 60 % del Producto Interno Bruto (PIB). Todo esto convierte a la “Aduana México” en un instrumento importante del comercio exterior que obliga al gobierno mexicano a modernizarla y a convertirla en un ente de facilitación y fomento al comercio exterior, sin olvidar la fiscalización⁸. También es importante precisar que se han automatizado sus sistemas con el fin de facilitar la operación aduanera a través de un sistema automatizado aduanero, delegando funciones como clasificación de mercancías a los agentes aduanales, para así hacerse cargo exclusivamente de la verificación del cumplimiento de dichas obligaciones.

1.1.1. Funciones de la Aduana Moderna.

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

En la ciencia del Estado o ciencia Política que mantiene posturas liberales se sostiene la menor participación posible del Estado en la vida social y económica, limitando su actuación a la satisfacción de aquellas necesidades

⁸ TREJO VARGAS, Pedro, El Sistema Aduanero de México. Virgilio Vallejo., primera edición, México. 2003.p. 117 y 118.

que se consideran que no pueden ser cumplidas por los individuos, como la protección del exterior, la seguridad interna y la solución de controversias, es decir, las funciones del ejército, policía y judiciales. Este tipo de Estado es conocido en la doctrina como el Estado Gendarme.

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

Una de las características esenciales del Estado es su Soberanía, esto significa que dentro de su territorio no existe un poder superior a él, en cuanto a sus relaciones en el exterior, tiene el dominio sobre su territorio y su población y no existe un poder extranjero que impere sobre él.

En esa virtud corresponde al Estado el dominio sobre las fronteras o linderos del territorio nacional y por consiguiente, autorizar, controlar y vigilar conforme a los lineamientos ordenados por nuestra Constitución Política y las leyes, el ingreso al territorio nacional, su tránsito por él y la salida del mismo, por personas, bienes o cosas y medios de transporte, en una manifestación de la soberanía aduanera.⁹ Es así como la aduana perteneciente al Estado tiene funciones que nacen en el Estado mismo.

Desde hace muchos años ya era evidente esta situación, y según la ordenanzas de 17 de octubre de 1947, las aduanas se configuraron como las oficinas establecidas por el gobierno de la nación en la costas, fronteras, aeropuertos, y en el interior para realizar funciones tales como la recaudación de derechos arancelarios y los demás que se hallaren a su cargo, fiscalizando

⁹ RHODE PONCE, Andres. Derecho Aduanero Mexicano. Editorial ISEF. Primera Edición. México 2002. Tomo I. p. 55 y 56.

las entradas y salidas de las mercancías en los dominios españoles y hacer cumplir las leyes correspondientes a este gremio.

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

En este sentido, dentro del proceso de modernización aduanera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Servicio de Administración Tributaria y la Administración General de Aduanas, a partir del 2002, incrementaron la autorización o concesión de servicios aduaneros a los particulares, privatizando estos servicios de manera importante y a su vez mejorándolos, lo que se refleja como una tendencia hacia un mejor futuro de las aduanas en México.

Dentro de la tendencia de modernización, se destacan los siguientes servicios aduaneros privados.

- a) El otorgamiento de patentes de agentes aduanales y la autorización de apoderados aduanales para la tramitación de las operaciones aduaneras.
- b) La concesión o autorización del manejo, almacenaje y custodia de las mercancías del comercio exterior en almacenes y patios en recintos fiscales o fiscalizados.
- c) La autorización a los particulares para prestar los servicios de procedimiento electrónico de datos y servicios relacionados, necesarios para llevar a cabo el despacho aduanero (ISOSA).
- d) Autorización a las confederaciones de agentes aduanales (CAAAREM), a las Asociaciones Nacionales de Empresas que utilicen los servicios de apoderados aduanales, para prestar los servicios de prevalidación.
- e) Electrónica de datos, contenidos en los pedimentos elaborados por los agentes aduanales o apoderados aduanales.
- f) También el Servicio de Administración Tributaria podrá otorgar autorización a los particulares, para prestar los servicios de procedimientos electrónicos de datos y servicios relacionados, para llevar a cabo el control de la importación temporal de remolques, semiremolques y porta contenedores (SAAIT).
- g) Autorización para que se almacenen mercancías de procedencia extranjera o nacional en almacenes generales de depósito, a fin de

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

- h) Autorización a empresas transportistas para que efectúen el transporte de mercancías de comercio exterior.
- i) Autorización de establecimientos de depósitos fiscales para la exposición y venta de mercancías extranjeras y nacionales en puntos aéreos internacionales, fronterizos y marítimos de altura (DUTY FREE).
- j) Autorización a los particulares para que realicen el segundo reconocimiento de las mercancías (Dictaminadores Aduaneros).
- k) Autorización para habilitar instalaciones especiales en los recintos fiscales estratégicos, y la autorización para su administración.
- l) Autorización para prestar los servicios de carga, descarga y maniobras de mercancías en los recintos fiscales (Alijadores).
- m) Autorización al Banco Nacional del Ejército (Banjército), Fuerza Aérea y Armada, para realizar el trámite de importación temporal de vehículos.

- n) El cobro de las contribuciones de los pedimentos, declaraciones y avisos, así como las cuotas compensatorias que deben pagarse en materia de comercio exterior, se realiza por los módulos bancarios establecidos en las aduanas o sucursales bancarias habilitadas o autorizadas para el cobro de contribuciones al comercio exterior.¹⁰

1.1.2. Funciones de Facilitación.

De las operaciones de comercio exterior y de los programas de fomento al comercio exterior. Esta función es prácticamente nueva en nuestro país y ha cobrado gran importancia en la aduana moderna ya que los importadores y exportadores exigen eficiencia y rapidez en las operaciones aduaneras por el costo económico que representa la tardanza en el despacho aduanero y por el costo de almacenaje de las mercancías, la acumulación de inventarios, así como por la planeación de “justo a tiempo” con el que se manejan infinidad de empresas que buscan ahorrar dinero, tiempo y esfuerzo al pretender brindar, incluso, servicios integrales en la importación y exportación de mercancías. El equipamiento y la utilización de tecnología de punta en las aduanas del país actualmente contribuyen con la función de facilitación de las operaciones aduaneras. De esta manera la tendencia es que la aduana mexicana se convierta en una aduana automatizada en la que deje de utilizar papeles y aplique los principios de certificación todo esto en un tiempo justo y considerable.

Esta función sí la analizamos desde el punto de vista económico, podemos decir que se materializa cuando las disposiciones aduaneras son utilizadas como normas protectoras de la industria, el comercio y la agricultura nacional. De igual manera, cuando se crea una serie de estímulos o incentivos para promover la industria doméstica como son; los casos de cuotas bajas para la

10 TREJO VARGAS, Pedro. Op. p. 118,119 y 120

importación de mercancías necesarias para fomentar la industria, el régimen de importación temporal, el depósito industrial, los desarrollos portuarios, etcétera.

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

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

1.1.3. Funciones de Recaudación.

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

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

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

Los impuestos al comercio exterior forman un renglón básico de la estrategia de ingresos adoptada por el Gobierno Federal, que ha hecho posible mejorar el financiamiento de los programas de gasto, que lleva a cabo el Estado.¹¹

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

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

1.1.4. Funciones de Fiscalización.

Estas funciones consisten primordialmente en el cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias y de las normas oficiales mexicanas (NOM's), así como el uso de las mercancías en los regímenes aduaneros suspensión en el pago de impuestos al comercio exterior, así como ordenar y practicar la retención, persecución o embargo precautorio de las mercancías de Comercio Exterior, incluidos los vehículos, o de sus medios de transporte, cuando legalmente proceda, compromisos internacionales, requerimientos de orden público, o cualquier otra regulación o restricción no arancelaria.

¹¹ SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Vol. 1, 15ª Edición. Editorial Porrúa, México, 1992. p. 224.

Ordenar y practicar visitas domiciliarias, auditorias, inspecciones, actos de vigilancia, verificaciones y demás actos que establezcan las disposiciones fiscales y aduanales, para comprobar el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes, responsables solidarios, y demás obligaciones en materia de impuestos, establecer la viabilidad de incorporación de nuevos sectores industriales, al programa de control aduanero y de fiscalización por sectores.

Dentro de este tipo de funciones podemos hablar de las operativas, consistentes en llevar a cabo visitas domiciliarias, verificación de mercancías en transporte, revisiones de gabinete, y otros actos de fiscalización tendientes a comprobar la legal estancia de mercancía extranjera y el cumplimiento de obligaciones aduaneras a cargo de los contribuyentes, verificar los domicilios de los importadores y la emisión de órdenes de embargo, resolver los procedimientos administrativos e materia aduanera que se deriven de los actos de fiscalización que haya entablado la autoridad aduanera.

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

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

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

Las funciones de planeación que estriban en recibir la información proporcionada por diversas fuentes que señalan posibles conductas contrarias al Derecho Aduanero y al Derecho Fiscal.

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

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

Verificar el cumplimiento de metas dentro del Programa Operativo Anual.

1.1.5. Funciones de Verificación.

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

La verificación se lleva acabo mediante distintas formas de comprobación por las autoridades aduaneras cuyo fundamento legal lo encontramos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en cuanto a la Ley Aduanera lo hayamos en sus preceptos 43 y 46, este último numeral dispone que cuando las autoridades aduaneras con motivo de la revisión de documentos prestados para el despacho de las mercancías, del reconocimiento aduanero del segundo reconocimiento o de la verificación de mercancías en transporte, tengan conocimiento de cualquier irregularidad, la misma se hará constar por escrito o en acta circunstanciada que para el efecto se levante, de conformidad con el procedimiento que corresponda. Sin embargo, existen otras disposiciones contenidas en la propia Ley Aduanera y en el Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria que establecen otras formas de comprobación de las autoridades fiscales.

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

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

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

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

Al respecto cabe destacar, que la Glosa de documentos es una función más de verificación, ya que consiste en la verificación legal de aritmética de los pedimentos y otros documentos de comercio exterior presentados por los contribuyentes en las aduanas en la importación y exportación de mercancías y tiene como fin verificar el cumplimiento de las obligaciones y formalidades en la Legislación Fiscal y Aduanera, así como en otros ordenamientos legales, después de haberse realizado el despacho aduanero de las mercancías y se les haya otorgado el desaudamiento libre.

Las visitas domiciliarias no pueden omitirse dentro de las funciones antes citadas, ya que es mediante esta figura jurídica que las autoridades aduaneras en ejercicio de sus facultades de comprobación, como su nombre lo indica se realizan en el domicilio fiscal, o en cualquier otro domicilio del contribuyente cuando en el primero por circunstancias justificadas no sea posible realizarlas, tales como bodegas, almacenes, oficinas o el que determine la autoridad, con el

objeto de inspeccionar, vigilar y comprobar el cumplimiento de las disposiciones fiscales y aduaneras a que están obligados los contribuyentes o los responsables solidarios, así como la verificación física y documental de mercancías de comercio exterior.

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

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

Por último cabe indicar que la retención de mercancías que llevan a cabo las aduanas del país en los recintos fiscales, con el propósito de verificar que los contribuyentes hayan satisfecho las obligaciones y créditos fiscales generados por la entrada al territorio nacional de mercancías de comercio exterior o de su salida, así como permitir que los contribuyentes cumplan con ciertos requisitos necesarios para el desahucio de las mercancías, y en su caso, para poner las mercancías de comercio exterior a disposición de las autoridades competentes, para lo cual deberán levantar el acta circunstancial de los hechos correspondientes.

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

1.1.6. Funciones de Prevención.

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

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

Para tales fines la aduana se apoya de las demás dependencias del gobierno, esto en una actitud de cooperación recíproca entre ellas. En este sentido, respecto a lo que es la actividad económica es evidente su importancia, toda vez, que el Estado analiza que es preciso desarrollar la industria, el comercio, la agricultura, para conseguir una mejoría en las condiciones de vida de la población, generalmente, y dentro de esa mentalidad observa que hay áreas de la industria, el comercio o la agricultura en donde las importaciones y exportaciones no son benéficas sino por lo contrario perjudican a estas áreas, por lo tanto, decide que es preciso entender a un sistema económico en relación con el comercio exterior, así mismo, hay casos en los que el Estado

no le interesa cobrar tributos, sino impedir el paso de ciertas mercancías, ya sea prohibiéndolas definitivamente o controlando su entrada y salida mediante un sistema de licencias o permisos previos.

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

1.1.7. Funciones de Estadística.

En lo que se refiere de las funciones de estadística, podemos afirmar la importancia de estas, en el sentido de que ilustra de una manera objetiva sobre el desarrollo y el crecimiento que se va presentando en la actividad aduanera de nuestro país a través de su operación y de una manera genérica en el comercio exterior ya que se refleja en la balanza comercial y esto permite al Estado conocer cual es el rumbo económico que se está llevando, sea de una manera positiva o negativa, de acuerdo a lo anterior se toman medidas serias para mantener un equilibrio económico sin que haya la necesidad de arriesgar sectores importantes como; el agropecuario, industrial, textil, entre otros, toda vez, que es primordial su desarrollo para conseguir que nuestra nación marche bien en su economía.

Las estadísticas se obtienen posteriormente de haber realizado un análisis profesional sobre algún campo específico de estudio. En este caso organismos privados, con el apoyo de las autoridades se dan a la tarea de consultar directamente a los usuarios de las aduanas y recoger sus opiniones sobre diversos temas relacionados con el comercio exterior mexicano, en particular

sobre los procesos aduaneros. Esto se hace desde la administración central hasta las aduanas con circunscripción en los diversos Estados de la República Mexicana, mediante cuestionarios, entrevistas, simples pláticas o vía documental en el análisis de números, cifras, cantidades y condiciones sociales.

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

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

De una forma genérica podemos establecer que las metas que la aduana persigue a través de los resultados que la estadística muestra son; evidenciar la importancia de la actividad aduanera, generar su agilización, incrementar la seguridad en la operación aduanera, conocer y cumplir con la normatividad, impulsar el servicio aduanal de carrera y redimensionar la aduana mexicana.

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

De esta manera la revisión de pasajeros internacionales y transmigrantes que ingresan al territorio nacional o salen del mismo por vía terrestre, marítima o aérea, deben ser tratados con especial respeto a los derechos de las personas por los servidores públicos de las aduanas debiendo realizar éstos, su labor de manera honesta y transparente, pues no podríamos hablar de una aduana moderna si la misma no respeta los Derechos Humanos y actúa con transparencia.¹²

1.2. Fideicomiso Público para el Programa de Mejoramiento de los Medios de Informática y Control de las Autoridades.

El Fideicomiso Público para el Programa de Mejoramiento de los Medios de Informática y Control de las Autoridades se creó con la aprobación de Congreso a través de la inclusión de los artículos 16-A y 16-B de la Ley Aduanera. Tiene como misión impulsar la modernización de la infraestructura y las instalaciones aduaneras mediante procesos de innovación tecnológica, equipamiento y calidad en el servicio de la aduana de México, así como introducir nuevos modelos de gestión, control y procedimiento de información en beneficio de los usuarios de los recintos fiscales y del reconocimiento aduanero. En suma, el fideicomiso constituye un instrumento eficiente para mantenimiento de la infraestructura aduanera existente, así como de la adquisición de tecnología de punta vehículos aeronaves, lanchas, unidades caninas, sistemas de radio comunicación, básculas, etc. Todo ello redundara en un mejor, eficiente moderno, ágil y automatizado Sistema Aduanero de México, pensando siempre en el futuro de las relaciones internacionales que se presenten día con día.

¹² TREJO VARGAS, Pedro, El Sistema Aduanero de México. Virgilio Vallejo., primera edición, México. 2003. p. 121

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

1.3. Organización de la Aduana Moderna.

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

1.4. La Administración General de Aduanas.

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

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

De este modo, el Servicio de Administración Tributaria (SAT) surge desde el primero de julio de 1997, con la finalidad de recaudar con calidad y eficiencia las contribuciones federales necesarias para financiar el gasto público, garantizando la correcta y equitativa aplicación de la legislación fiscal, propiciando su cumplimiento voluntario y oportuno.¹³

De esta unidad depende la Administración General de Aduanas (AGA), que cuenta con 108 años de existencia (creada por decreto el 19 de febrero de 1900) durante el mandato presidencial de Porfirio Díaz con el título, en esa época, de Dirección General de Aduanas, nombre que prevaleció hasta 1993.¹⁴

La Administración General de Aduanas, cuenta con una oficina central, ubicada en la ciudad de México¹⁵ y debido al enorme espacio físico que ocupan estas oficinas, varias se localizan en otros sitios de la capital.¹⁶ Algunas de las dependencias de dicha administración, son de reciente creación (a finales del sexenio del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León).

¹³ “La Reingeniería”, Exprésate!, México. Administración General de Aduanas, número 9, año 2, Diciembre. 1999. p. 8.

¹⁴ “Centenario de Aduanas”, Exprésate!, México, s/n Febrero.1999 ps. 5 y 9.

¹⁵ “La Dirección es: Av. Hidalgo # 77, Centro Histórico (frente a la Alameda Central).

¹⁶ “El Laboratorio Central se localiza en la colonia Tacuba, en la ciudad de México.

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

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

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

1.5. Estructura de la Administración General de Aduanas.

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

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

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

- Jefatura.
- Unidades Administrativas Centrales.
- Administración General de Aduanas.
- Administración Central de Operación Aduanera.
- Administración Central de Regulación Aduanera.
- Administración Central de Planeación Aduanera.
- Administración Central de Contabilidad y Glosa.
- Administración Central de Investigación Aduanera.
- Administración Central de Inspección Fiscal y Aduanera.
- Administración Central de Asuntos Internacionales.

ADMINISTRACIÓN GENERAL DE ADUANAS (AGA).

El Administrador General de Aduanas como titular de la Institución se apoya básicamente en las administraciones antes señaladas, así como las áreas que dependan de estas en una jerarquía menor, pero que también tiene tareas específicas propias del cargo que les fue conferido, las que se comentan a continuación:

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

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

Cabe mencionar que cada una de estas Administraciones Centrales señaladas, está a cargo de un Administrador Central y dependen de cada uno de ellos, respectivamente los Administradores de Áreas, Subadministradores, Jefes de Departamento y Personal de Base.

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

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

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

11. ADUANA DE PUERTO PALOMAS. (Antes General Rodrigo M. Quevedo). Con sede en Puerto Palmas, Municipio de Ascensión en el Estado de Chihuahua.
12. ADUANA DE CIUDAD JUÁREZ. Con sede en la Ciudad Juárez, en el Estado de Chihuahua.
13. ADUANA DE OJINAGA. Con sede en la Ciudad de Ojinaga, en el Estado de Chihuahua.
14. ADUANA DE CIUDAD ACUÑA. Con sede en la Ciudad de Acuña, en el Estado de Coahuila.
15. ADUANA DE PIEDRAS NEGRAS. Con sede en la Ciudad de Piedras Negras, en el Estado de Coahuila.
16. ADUANA DE CHIHUAHUA. Con sede en la Ciudad de Chihuahua, en el Estado de Chihuahua.
17. ADUANA DE TORREON. Con sede en la Ferropuerto Laguna, en la Ciudad de Torreón, en el Estado de Coahuila.
18. ADUANA DE COLOMBIA. Con sede en la Ciudad de Colombia, en el Estado de Nuevo León.
19. ADUANA DE NUEVO LAREDO. Con sede en la Ciudad de Nuevo Laredo, en el Estado de Tamaulipas.
20. ADUANA DE CIUDAD MIGUEL ALEMAN. Con sede en la Ciudad de Miguel Alemán, en el Estado de Tamaulipas.

21. ADUANA DE CIUDAD CAMARGO. Con sede en la Ciudad Camargo, en el Estado de Tamaulipas.
22. ADUANA DE CIUDAD REYNOSA. Con sede en la Ciudad Reynosa, en el Estado de Tamaulipas.
23. ADUANA DE MATAMOROS. Con sede en la Ciudad de Matamoros, en el Estado de Tamaulipas.
24. ADUANA DE MONTERREY. Con sede en Municipio de Mariano Escobedo, en el Estado de Nuevo León.
25. ADUANA DE MANZANILLO. Con sede en la Ciudad de Manzanillo en el Estado de Colima.
26. ADUANA DE GUADALAJARA. Con sede en el Aeropuerto Internacional “Miguel Hidalgo y Costilla”, en la ciudad Guadalajara, en el Estado de Jalisco.
27. ADUANA DE MAZATLÁN. Con sede en la Ciudad de Mazatlán en el Estado de Sinaloa.
28. ADUANA DE LA PAZ. Con sede en la Ciudad de La Paz, en el Estado de Baja California Sur .
29. ADUANA DE LAZARO CÁRDENAS. Con sede en la Ciudad de Lázaro Cárdenas, en el Estado de Michoacán.
30. ADUANA DE QUERETARO. Con sede en la Ciudad de Querétaro, en el Estado de Querétaro.

31. ADUANA DE AGUASCALIENTES. Concede en la Ciudad de Aguascalientes, en el Estado de Aguascalientes.
32. ADUANA DE ALTAMIRA. Con sede en la Ciudad de Altamira, en el Estado de Tamaulipas.
33. ADUANA DE TAMPICO. Con sede en la Ciudad de Tampico, en el Estado de Tamaulipas.
34. ADUANA DE TUXPAN. Con sede en la Ciudad de Tuxpan, en el Estado de Veracruz.
35. ADUANA DE VERACRUZ. Con sede en la Ciudad de Veracruz, en el Estado de Veracruz.
36. ADUANA DE COATZACOALCOS. Con sede en la Ciudad de Coatzacoalcos, en el Estado de Veracruz.
37. ADUANA DE SALINA CRUZ. Con sede en la Ciudad de Salina Cruz en el Estado de Oaxaca.
38. ADUANA DE CIUDAD DEL CARMEN. Con sede en la Ciudad del Carmen, en el Estado de Campeche.
39. ADUANA DE PROGRESO. Con sede en la Ciudad de Progreso, en el Estado de Yucatán.
40. ADUANA DE CANCÚN. Con sede en la Ciudad de Cancún, en el Estado de Quintana Roo.

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

Como vemos, las aduanas se encuentran estratégicamente distribuidas en todo el territorio nacional, tanto en las fronteras, puertos marítimos y puertos

aéreos y en el resto del interior del país, de acuerdo a las necesidades y requerimientos de cada zona geográfica y de los diferentes polos de desarrollo, parques industriales, corredores industriales, muelles, infraestructura de transporte, etcétera, contando con 19 aduanas en la frontera Norte, 2 en la frontera Sur, 17 aduanas marítimas y 11 aduanas interiores.

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

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

Generalmente, las aduanas cuentan principalmente con Subadministraciones o jefaturas de operación aduanera, de trámites y asuntos legales, de contabilidad y glosa, y/o de recursos que coadyuvan con el Administrador de la Aduana en las funciones que tiene encomendado conforme a las disposiciones jurídicas aplicables.

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

CAPÍTULO SEGUNDO

LOS USUARIOS DE LAS ADUANAS Y DEMÁS SUJETOS EN EL COMERCIO EXTERIOR.

2.1. Los Importadores.

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

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

Cabe señalar que los importadores deben cumplir con ciertos requisitos previamente para fungir con tal carácter ante la aduana, estos requisitos para operar como importadores se contemplan en el artículo 59 de la Ley Aduanera y al respecto señala:

- Llevar un control de inventarios en forma automatizada registro en contabilidad actualizado y a disposición de la autoridad aduanera.

- Comprobar el país de origen y procedencia de las mercancías, para efectos de preferencias arancelarias, marcado del país de origen, aplicación de cuotas compensatorias, cupos y otras medidas.

- Entregar por escrito al agente o apoderado aduanal una manifestación de valor de las mercancías que está importando, así como una carta encomienda.¹⁷

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

Como podemos observar son varios los requisitos operativos en este tipo de usuarios, aunque en realidad existe otra gama de ellos que establece el SAT en cuestiones específicas.

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

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

En cuanto a las obligaciones que tiene el importador antes del despacho aduanero se incluyen las ya señaladas, pero podemos mencionar otras más que debe cumplir el agente o apoderado aduanal respectivo, las cuales son:

¹⁷ Es el documento por el cual el importador o exportador autoriza y concede representación legal al agente aduanal para que le tramite el despacho aduanero de las mercancías.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

General Motors de México	Armadora
Daimlerchrysler de México	Armadora
Ford Motor Company	Armadora
Volkswagen de México	Armadora
Nissan Mexicana	Armadora
IBM de México Manufactura y Tec	E. Computo
PEMEX Refinación	Química-Energía
Delphi Delco Electronics de México	Auto partes

PEMEX Gas y Petroquímica B.	Química-Energía
Samsung Mexicana	E. Consumo
Solectron de México	E. Computo
Motorota de México	E. Telecom
Tantung México	E. Computo
Nokia México	E. Telecom
Mercedes Benz México	Armadora
Sony de Tijuana Este	E. Consumo
Sony de Mexicali	E. Consumo
Thomson Televisiones de México	Electrónica
Extrade	Comercializadora
Honda de México	Armadora
Motorota de Nogales Operaciones	E. Telecom
Altec Electrónica Chihuahua	Autopartes
Alcoa Fujikura de México	Autopartes
CMI de México Internacional	Logística-transporte
Alambrados y Circuitos Eléctricos	Autopartes
Manufacturas Avanzadas	Electrónica
Kemet de México	Electrónica
Kenworth Mexicana	Armadora
Petrocel	Química-Energía
Fuerza y Energía de Tuxpan	Química-Energía

2.2. Los Exportadores.

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

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

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

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

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

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

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

Después de que haya efectuado el despacho de las mercancías las obligaciones de los exportadores se concretan específicamente a conservar en su domicilio fiscal la documentación comprobatoria aduanal de sus operaciones por el plazo que establezca el Código Fiscal de la Federación. Desde luego que existen otras obligaciones, sin embargo, para efectos del despacho aduanero éstas son las más relevantes.

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

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

Por lo anterior el gobierno de la República Mexicana ha lanzado un programa para impulsar la competitividad orientada a la infraestructura, el financiamiento, la facilitación de trámites, la disminución de los costos de operación, la capacitación y educación de la población así como la modernización de las empresas a través de su capacitación para absorber y adaptar nuevas tecnologías.

En este sentido, es importante señalar algunas empresas exportadoras que han rebasado los límites de competitividad en el mercado internacional, las cuales se mencionaran en orden ascendente de acuerdo al crecimiento que ha presentado cada una de ellas, así como el sector económico en el que han proliferado.

Delphi Delco Electronics México	Autopartes
PEMEX Exploración y Productos	Energía-Química
Gral. Motors de México	Armadora
Daimlerchrysler de México	Armadora
Volkswagen de México	Armadora
IBM de México Manufactura	E. Computo
Servicio panamericano de Protección	Logística-Transporte
Ford Motor Company	Armadora
Nissan Mexicana	Armadora
PEMEX Refinación	Energía-Química
SEPSA	Logística-Transporte
Altec Electrónica Chihuahua	Autopartes
Motorola de México	E. Telecom
Trico Componentes	Autopartes
Solectron de México	E. Cómputo
Tatug México	E. Cómputo
Extrade	Comercializadora
Nokia México	E. Telecom
Alambrados y circuitos Eléctricos	Auto partes
Thomson Televisiones de México	Electrónica
Manufacturas Avanzadas	Electrónica
Skil de México	Maquinaria y Equipo
Pims	Electrónica
Sony de Mexicali	E. Consumo
Siemens VDO	Auto partes
PEMEX Gas y Petroquímica B	Energía-Química
Kemet de México	Electrónica
Camiones y Motores Internacional	Armadora
CMI de México Internacional	Logística-Transporte

2.3. Los Propietarios

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

Al hablar de propiedad se puede decir en un sentido general que es el poder jurídico que una persona tiene sobre algún bien. Dentro de la doctrina se enseña que es el derecho real a la propiedad, ésta se manifiesta, “en el poder jurídico que una persona ejerce en forma directa e inmediata sobre una cosa para aprovecharla totalmente en sentido jurídico, siendo oponible este poder a un sujeto pasivo universal, por virtud de una relación que se origina entre el titular y dicho sujeto”. Por otra parte la legislación Francesa, define la propiedad como “el derecho de gozar y disponer de las cosas de la manera más absoluta, siempre que no se haga de ellas un uso prohibido por las leyes y los reglamentos.”¹⁹

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

¹⁸ Ibidem. p. 94.

¹⁹ FLORES GÓMEZ GONZÁLEZ, Fernando. Introducción al Estudio del Derecho y Derecho Civil. Editorial Porrúa. Segunda Edición, México 1978. p.157

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

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

2.4. Los Consignatarios.

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

En la práctica, se realiza un contrato de consignación, que consiste en la entrega a consignación de bienes muebles, lo que genera sobre las personas que lo reciben, la obligación de comercializarlos al precio y dentro del plazo estipulado, en caso de que no se lleve a cabo la operación comercial específica el consignatario tiene la obligación de devolver dichos bienes al consignante o a la persona que éste designada para tales efectos. La particularidad de este acto jurídico es que el precio de venta de las mercancías un porcentaje corresponderá al consignatario, por concepto de comisión en las

operaciones aduaneras, por lo que podemos hablar de un contrato que en sus características se asemeja al contrato de comisión mercantil.²⁰

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

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

En conclusión, esta figura del Comercio Exterior y el Derecho Aduanero, podemos decir que el usuario; es aquel que en un contrato de transporte aparece como el sujeto a quien habrá de entregarse el envío y por lo mismo, tiene el derecho de exigir y recibir las mercancías transportadas.

²⁰ ZAVALA GONZÁLEZ, Alfredo. Consignación Mercantil. Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano. Editorial Porrúa. Primera Edición, México, 1998. p. 785

2.5. Los Destinatarios.

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

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

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

Dicho artículo contemplaba, que para efectos del citado Código se entendía por destinatario:

- a) Al interesado directo en la importación, ya sea que gestione ésta por sí mismo, o por conducto de agente aduanal o por medio de apoderado.
- b) Al que adquiere mercancías directamente de casa extranjera sin domicilio en el país, aunque la importación sea tramitada por la casa vendedora o por encargo de ésta.
- c) A la persona a quien vengán dirigidas piezas de correspondencia que contengan mercancías, y
- d) A la persona que aparezca con ese carácter en los manifiestos de tráfico aéreo.²¹

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

2.6. Los Remitentes.

Los remitentes como usuarios de las aduanas en las operaciones que se entablan por concepto de comercio exterior, es una figura jurídica que no tiene mayor complejidad entender ya que es una figura que se presenta más que nada en el campo de las exportaciones, es decir, en relación a los exportadores la Ley cambia el término de destinatario en las importaciones que se analizaba en el punto anterior, por el de remitente.

²¹ ROHDE PONCE, Andrés. Op. Cit., p.28

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

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

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

2.7. Los Almacenistas.

Esta figura jurídica es importante en el sentido de que corresponde a la aduana realizar en forma exclusiva lo que es el manejo, almacenaje y custodia de las mercancías, así como realizar las funciones de carga y descarga de las mercancías de comercio exterior, actos de fiscalización y el despacho aduanero

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

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

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

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

2.8. Los Comerciantes.

Estos usuarios de las aduanas tienen su propia personalidad jurídica por lo que la calidad de importador o exportador no se debe confundir con la figura conceptual del comerciante, lo mismo pasa con el consignatario, el propietario y el proveedor de las mercancías de comercio exterior, pues se trata de sujetos diferentes que no obstante, pueden para efectos aduaneros, tener la calidad al mismo tiempo de importadores o exportadores, según se trate.

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

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

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

Es fundamental que exista de una manera ordinaria una actividad comercial y sobre todo que exista un lucro como resultado de ésta para que podamos estar hablando de un comerciante. El Código antes señalado habla de sociedades de agencias, en este orden de ideas podemos referirnos concretamente a las sociedades y agencias de agentes aduanales creadas con el objeto de realizar las importaciones y exportaciones de sociedades legalmente constituidas cuya función principal es el comercio de las mercaderías.

El ordenamiento jurídico antes señalado, establece en el artículo 75, de sus preceptos lo que son actos de comercio, y al respecto indicamos lo siguiente:

- Serán todas aquellas adquisiciones, enajenaciones y alquileres verificados con propósito de especulación comercial, de mantenimientos, artículos muebles o mercaderías, sea en estado natural, después de trabajados o labrados.
- Las compras y ventas de bienes inmuebles, cuando se hagan con dicho propósito de especulación comercial.
- Los contratos relativos a obligaciones del Estado u otros títulos de crédito corrientes en el comercio.
- Las empresas de abastecimiento y suministros.
- Las empresas de construcciones y trabajos públicos y privados.
- Las empresas de fábricas y manufacturas.
- Las empresas de transporte de cosas o de personas por tierra o por agua, y empresas de turismo.

- Las empresas de comisiones, de agencias, de oficinas de negocios comerciales y establecimientos de ventas en público almoneda.
- Las operaciones de mediación en negocios mercantiles.
- Las operaciones de bancos.
- Todos los contratos relativos al comercio marítimo y a la navegación interior y exterior.
- Los contratos de seguros de toda especie, siempre que sean hechos por empresas.
- Los depósitos por causa de comercio.
- Los depósitos en los almacenes generales y todas las operaciones hechas sobre los certificados de depósito y bonos de prenda liberados por los mismos.
- Los contratos y obligaciones de los empleados de comerciantes en lo que concierne al comercio del negociante que los tiene a su servicio.

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

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

2.9. Los Poseedores o Tenedores.

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

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

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

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

Con base a lo anterior queda más claro y el concepto resulta más amplio ya que las figuras de propietario, poseedor, tenedor y consignatario refleja una relación jurídica entre una persona y las mercancías, mientras que tener interés jurídico sobre la introducción o importación permite que pueda ser importador aquella persona que sin tener interés sobre las mercancías sí lo tiene sobre la operación de importación, como es el caso de terceros que por razones comerciales y contractuales introducen por cuenta de sus propietarios o legítimos poseedores mercancías al territorio nacional.²²

2.10. Los Agentes de Transporte y Transportistas.

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

²² Ibidem. p. 110 y 111.

medios de transporte en los puestos fronterizos, marítimos, aeropuertos y demás lugares autorizados para dichos efectos. Pueden ser empresas porteadoras, empresas de transporte marítimo, aéreo, terrestre, ferroviario, intermodal, empresas que presten el servicio de transporte aéreo de pasajeros conocidos comercialmente como taxis aéreos, empresas de mensajería y paquetería.²³

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

a) Relacionadas con el control de mercancías:

- Recibir la visita de inspección de la autoridad aduanera a la entrada o salida del país.
- Asegurar el cumplimiento de la Ley dentro de los vehículos.
- Presentar a la autoridad aduanera las mercancías que transporten, junto con la documentación correspondiente.
- Manifestar los bultos sobrantes o faltantes a la carga que transporte.
- Mantener intactos los medios de seguridad (candados fiscales, engomados) que coloque la autoridad aduanera en los medios de transporte o en los bultos que contengan las mercancías.

²³ Son personas morales residentes en el país, cuya actividad principal es la prestación permanente al público de servicios de transporte internacional expreso por vía aérea o terrestre a destinatarios y remitentes de documentos y mercancías.

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

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

- Presentar aviso del equipo que dejen en tierra.

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

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

b) Relacionadas con la documentación.

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

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

²⁴ Las empresas aéreas, marítimas y ferroviarias que efectúen el transporte internacional de pasajeros, por su parte, deberán transmitir electrónicamente al servicio de Administración Tributaria, información relacionada a los pasajeros, tripulación y del medio de transporte.

Cabe indicar, que las obligaciones mencionadas se exigen tanto a conductores de los medios de transporte como a los propietarios o empresas responsables de los mismos.

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

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

- a) El registro de empresas transportistas de mercancías en tránsito.
- b) Autorización para utilizar medios de transporte propios en dicho régimen tratándose de maquiladoras, PITEX y empresas que estén inscritas en el registro del Despacho de Mercancías y Revisión de Origen.
- c) El padrón de tránsitos interfronterizos.
- d) Utilizar el “pedimento de importación temporal de remolques, semiremolques y portacontenedores”, mediante empresas autorizadas para prestar el servicio de procedimiento electrónico de datos y servicios relacionados necesarios para llevar a cabo el control de importación temporal de remolques, semiremolques y portacontenedores.
- e) La declaración que deben presentar las empresas de transporte internacional de traslado y custodia de valores y las de mensajería y paquetería, que internen o extraigan del territorio nacional cantidades de dinero en efectivo, cheques nacionales o extranjeros, órdenes de pago o cualquier otro documento por cobrar o una combinación de ellos, que les hubieren manifestado las

personas que presten el servicio de traslado de valores o de mensajería y paquetería.

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

En el caso de tránsito de mercancías los propietarios y empresarios de medios de transporte público únicamente serán responsables cuando no cuenten con la documentación que acredite la legal estancia en el país de las mercancías que transporten.²⁵

2.11. Los Pasajeros.

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

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

²⁵ TREJO VARGAS, Pedro. Op. Cit., p. 150.

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

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

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

Antes de activar el mecanismo de selección automatizado (si llegó por avión o barco), primeramente deberá llenar el formato denominado Declaración de Aduana, que podrá solicitar en el módulo de información de la aduana; antes de llenar dicho formato, le recomendamos leerlo cuidadosamente o si tiene alguna duda, en ese mismo módulo puede solicitar asesoría. Este servicio es gratuito y confidencial.

Le recomendamos que sí al llegar o salir del territorio nacional lleva consigo cantidades en efectivo, en cheques nacionales o extranjeros, órdenes de pago o cualquier otro documento por cobrar o una combinación de ellos, superiores a diez mil dólares de los Estados Unidos de América o su equivalente en otras monedas, tiene usted la obligación de declararlo a las autoridades aduaneras, mediante las formas oficiales denominadas Declaración de Aduana y Declaración de Dinero Salida de Pasajeros, mismas que deberá entregar en la

aduana de entrada o salida según corresponda. Es importante recordar que “ES DELITO NO DECLARAR A LA AUTORIDAD ADUANERA LA POSESIÓN DE CANTIDADES SUPERIORES A DIEZ MIL DÓLARES.” Cabe aclarar que estas cantidades no son objeto de cobro de impuesto.

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

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

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

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

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

Sí llega por carretera, seleccione cuidadosamente el carril por el que se internara a México; existen dos carriles:

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

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

La obligación de declarar ante la aduana es aplicable a toda persona física que actúe por cuenta propia, así como a los representantes legales o mandatarios de personas físicas o morales nacionales o extranjeros, a los funcionarios o empleados de organizaciones internacionales y a los empleados de las mensajerías que lleven consigo las cantidades que para tales efectos la Ley señale que deban declararse.²⁶

2.12. Otros Sujetos.

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

Los recintos fiscalizados son una figura Jurídica que tiene su importancia en la materia Fiscal, del comercio exterior y del Derecho Aduanero. Anteriormente

²⁶ Administración General de Aduanas. Aduana México. <http://www.aduanas.gob.mx>

se indicó que a diferencia del recinto fiscal que es la aduana operada por autoridades aduaneras, éste puede ser operado por particulares quienes reciben una concesión por parte del gobierno para actuar como tal. En cuanto a los recintos fiscalizados estratégicos se puede afirmar que las personas tengan el uso o goce de un inmueble dentro o colindante con un recinto fiscal, fiscalizado o recinto portuario, podrán solicitar al Servicio de Administración Tributaria la habilitación de dicho inmueble en forma exclusiva para la introducción de mercancías.

El régimen de recinto fiscalizado estratégico, surge como una opción viable para promover la inversión extranjera directa en el país y que a su vez funcione como una especie de zona franca o zona libre de impuestos, así como para el establecimiento de centro de almacenaje y distribución de mercancías de comercio exterior, además de que las mercancías no estarán sujetas al cumplimiento de restricciones o regulaciones no arancelarias, salvo con ciertas excepciones. Este régimen entro en vigor a partir de junio de 2003²⁷ y sus funciones prácticamente se contemplan en el artículo 135 B de la Ley Aduanera en donde se establece; que un régimen consiste en la introducción por tiempo ilimitado de mercancías extranjeras, nacionales o nacionalizadas en el recinto fiscal estratégico, para ser objeto de manejo, almacenaje, custodia, exhibición, venta, distribución, elaboración, transformación o reparación.

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

²⁷ Ibidem. p. 283

se contempla que los desperdicios no retornados no causarían contribuciones siempre que se demuestre que han sido destruidos.

En este sentido podemos analizar de una manera general que son estos recintos fiscales. La legislación aduanera también señala las obligaciones que tienen los recintos fiscalizados para operar con tal carácter y, en relación a las mercancías que tienen en depósito ante la aduana, se destaca lo siguiente:

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

- Entregar las mercancías embarcadas o que hayan pasado a ser propiedad del Fisco Federal y que se encuentren bajo la custodia, previa autorización de la autoridad o a solicitud de la misma, respectivamente.

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

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

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

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

Lo anterior permite al importador incorporar bienes al territorio nacional con la suspensión del pago de impuestos, lo cual le da la oportunidad de venderlos o destinarlos a la economía del país sin el previo reembolso de dinero, hasta que las mercancías sean extraídas del almacén mediante el pedimento correspondiente. Así las mercancías podrán retirarse total o parcialmente para su importación o exportación pagando previamente los impuestos al comercio exterior y el derecho de trámite aduanero.

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

- Importarse definitivamente, si son de procedencia extranjera;
- Exportarse definitivamente, si son de procedencia nacional;
- Retornarse al extranjero las de esa procedencia o reincorporarse al mercado las de origen nacional, cuando los beneficiarios se desistan de este régimen; o
- Para importarse temporalmente por maquiladoras o por empresas con programas de exportación autorizados por la Secretaría de Economía.²⁸

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

²⁸ Ibidem. p. 275

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

Por otra parte el Lic. Pedro Trejo Vargas, en su libro El Sistema Aduanero de México, dice que otro usuario de las aduanas es el Poder Judicial de la Federación, ya que es el organismo encargado de la emisión de jurisprudencias relacionadas con diversos tópicos en materia de procedimientos aduaneros; e incluso les da el mérito de usuarios a los representantes de particulares de los diversos sectores industriales o cámaras tales como la Confederación de Asociaciones de Agentes Aduanales de la República Mexicana (CAAAREM), Cámara de Nacional del Auto Transporte de Carga (CANACAR), Asociación Nacional de Fabricantes de Bicicletas (ANAFABI), Asociación Nacional de Fabricantes de Aparatos Domésticos (ANFAD), Asociación Nacional de la Industria Química (ANIQ), Asociación Nacional de la Industria el Juguete (AMIJU), todos estos son de suma importancia por el papel que desempeñan dentro del gremio aduanero, concretamente en el despacho de mercancías de comercio exterior al monitorear su operación con la autorización de la Administración General de Aduanas es por lo anterior que debe tomarse en cuenta a estos como usuarios importantes de las aduanas en el sistema Aduanero de México.²⁹

2.13. Los Apoderados Aduanales.

Los apoderados aduanales son usuarios de las aduanas que tiene una participación constante e importante en las operaciones de comercio exterior, son personas a las cuales la Legislación Aduanera les ha permitido su intervención desde hace unos cuantos años en el despacho aduanero de las mercancías. La actividad de estos profesionales ha sido una opción viable para

²⁹ Ibidem. p. 150 y 151.

las empresas importadoras y exportadoras, toda vez que son personas con altos conocimientos en la actividad aduanera y el comercio exterior.

Concepto de apoderado aduanal, la Ley Aduanera en su precepto 168 indica; que el apoderado aduanal es la persona física designada por otra persona física o moral para que en su nombre y representación se encargue del despacho de mercancías, siempre y cuando obtenga la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

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

Los antecedentes en la legislación mexicana del apoderado aduanal, se localiza en el artículo 33, párrafo III del Código Aduanero de 1952, que a diferencia de la Ley vigente, limitaba su actuación a un solo ejercicio.

La antigua Ley Aduanera, recogió esta limitación misma que fue suprimida aún antes de que fuera abrogada por la Ley en vigor.

La figura de apoderado aduanal en el sistema aduanero de México es prácticamente nueva, pues aparece regulada por primera vez en la Ley Aduanera a partir de 1996, con el fin de dar una opción más a los importadores y exportadores en la utilización de profesionales en el despacho aduanero de las mercancías, diferentes a los agentes aduanales.

El Lic. Pedro Trejo Vargas, al respecto establece, que la Ley Aduanera en el señalamiento que hace sobre el apoderado aduanal contemplado en el artículo 168, hace referencia también a las personas físicas, además de las morales, para autorizarles apoderados aduanales, sin embargo, en la práctica únicamente la Secretaría de Hacienda y Crédito público autoriza apoderados

aduanales a personas morales, ya que en términos de los artículos 171 y 172 del mismo ordenamiento, los supuestos aquí establecidos corresponden a personas morales de conformidad con los ordenamientos que le son aplicables para su constitución, por lo tanto en el referido señalamiento menciona que se debe eliminar a las personas físicas para autorizarles apoderados aduanales, pues les resulta inaplicable esta autorización.³⁰

Las figuras sustantivas entre el agente aduanal y el apoderado aduanal son:

Primero, que el agente aduanal tiene una responsabilidad específica que pudiera constarle el pago de multas y/o la cancelación de su patente, mientras que en el caso de los apoderados, el poderdante es el único responsable de las posibles multas sin importar la razón de la infracción, claro está que el apoderado puede perder su autorización, y segundo, la diferencia consiste en que el agente aduanal debe contar con un título profesional, y el apoderado aduanal este requisito es únicamente indispensable cuando la autorización se reciba por parte de asociaciones de empresas y casos especiales.³¹

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

También cabe destacar que el apoderado aduanal, aunque es una figura jurídica similar a la de agente aduanal tiene notables diferencias. Para ser apoderado aduanal se requiere cumplir con todos los requisitos que la Ley establece con excepción de los siguientes puntos:

³⁰ TREJO VARGAS, Pedro. Op. Cit., p. 456.

³¹ REYES DÍAZ-LEAL, Eduardo. El Agente Aduanal. Bufete Internacional, México 2000. p.98.

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

Clases de Apoderado Aduanal.

Existen diferentes clases o modalidades de apoderado aduanal establecidos en la Ley, al respecto son:

A.- Apoderado Aduanal Uniempresa;

Este caso general a que se refiere el concepto legal y al cual están dirigidas la mayoría de las disposiciones legales, a su ámbito de actuación que se limita a representar a una sola empresa por los despachos ante una sola aduana.

La reforma legal de 1997, en el artículo 168, fracción VII de la Ley Aduanera, permite que las empresas pertenecientes a una misma corporación en el extranjero, puedan en cualquier momento llevar acabo la transferencia de autorizaciones de sus apoderados aduanales entre las empresas del mismo grupo, sin que sea necesario cumplir nuevamente con el trámite de autorización respectiva.

B.- El Apoderado Aduanal Uniempresa Nacional.

Como modalidad del Apoderado Aduanal Uniempresa, el artículo 170, de la Ley Aduanera, establece; que las autoridades aduaneras podrán autorizar que el apoderado aduanal puede actuar en aduanas distintas a la que le corresponda o para que el poderdante pueda nombrar apoderados aduanales

que actúen ante dos o más aduanas, para lo cual deberá cumplir con los requisitos que establezca el reglamento.

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

- La firma de poderdante y del apoderado aduanal.
- Señale el domicilio, para oír y recibir notificaciones de las aduanas en que el apoderado pretenda operar.

C.- Apoderado Aduanal Uniempresa Común.

Esta clase de apoderado aduanal se aparta del concepto legal ya que será representante no de una empresa sino de varias. El artículo 171 de la Ley Aduanera dispone que podrán solicitar la autorización de uno o varios apoderados aduanales comunes, las siguientes personas:

- Las sociedades mercantiles que en el impuesto sobre la renta opten por determinar su resultado fiscal consolidado, disposición que ya provenía del artículo 143-A de la antigua Ley Aduanera.
- Los organismos públicos descentralizados y sus organismos subsidiarios de carácter técnico, industrial y comercial, que tengan personalidad jurídica propia, siempre y cuando las empresas solicitantes sean subsidiarias de una empresa corporativa.
- Las empresas de servicios que tengan subsidiarias, cuando la primera sea accionista con derecho a voto en todas las empresas y tengan una administración común.

- Las empresas maquiladoras pertenecientes a una misma corporación en el extranjero y con un mismo representante legal.

D.- El Apoderado Aduanal Colectivo.

Del mismo modo, esta clase de apoderado se aparta del concepto general de apoderado aduanal ya que puede despachar las mercancías en representación de múltiples empresas.

El artículo 172 de la Ley, establece que las personas morales a que se refiere este artículo podrán encargarse del despacho de mercancías, a través de apoderado aduanal, en los casos que se señalan a continuación:

- Las empresas de mensajería y paquetería, por las mercancías que ellas transporten, siempre que el valor de las mismas no exceda de la cantidad que establezca el Reglamento.

- Los almacenes generales de depósito encargados del despacho de las mercancías que se destinen al régimen de depósito fiscal.

- Las asociaciones que cumplan con los requisitos que establezca el Reglamento, las cámaras de comercio e industria y las confederaciones que las agrupen.

El apoderado aduanal se incluyó en la Ley debido a las peticiones y gestiones de agrupaciones de empresarios con el fin de incrementar los servicios que prestan sus integrantes, en un ámbito donde los tribunales federales han establecido jurisprudencia sobre la no obligatoriedad de pertenecer a las citadas cámaras y confederaciones referidas en el artículo citado.

El Servicio Postal Mexicano.

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

Obligaciones y Derechos del Apoderado Aduanal.

El apoderado aduanal tendrá como obligaciones las contempladas en el artículo 162 fracciones II, IV, VI, VII, VIII, IX Y XI de la Ley Aduanera y que a continuación se comentan:

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

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

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

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

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

Los documentos antes señalados deberán conservarse durante cinco años en la oficina principal de la agencia a disposición de las autoridades aduaneras.

Dichos documentos podrán conservarse microfilmados o grabados en cualquier otro medio magnético que autorice la Secretaría.

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

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

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

También deberán presentar aviso al Servicio de Administración Tributaria, dentro de los quince días siguientes a aquél en que constituya una sociedad de las previstas en la fracción II del artículo 163 de la Ley Aduanera.

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

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

Al respecto el autor considera que debe ser un requisito exigido para ambas figuras del derecho aduanero, en virtud de que las funciones que realizan son similares, incluso hace referencia a un principio general del derecho que plantea que “donde exista la misma razón debe existir la misma disposición” y en el caso que se comenta debe de existir igualdad en la disposición jurídica.³²

Por otra parte, para que una persona pueda tener la autorización antes indicada y fungir como apoderado aduanal es indispensable que se cumpla con los siguientes requisitos;

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

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

- Gozar de buena reputación personal.

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

- No tener parentesco por consanguinidad en línea recta sin limitación de grado y colateral hasta el cuarto grado, ni por afinidad, con el administrador de la aduana de adscripción.

³² CARVAJAL CONTRERAS, Máximo. Op. Cit., p.406

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

También es un requisito importante y determinante para obtener dicha autorización aprobar el examen de conocimientos que practiquen las autoridades aduaneras, así como un examen psicotécnico. La Ley establece, que en el caso de empresas pertenecientes a una misma corporación, podrán en cualquier momento, llevar a cabo la transferencia de autorizaciones de sus apoderados aduanales entre las empresas del propio grupo, sin que sea necesario cumplir nuevamente con los requisitos que el mismo ordenamiento exige.

En los casos de empresas de mensajería y paquetería, almacenes generales de depósito, asociaciones autorizadas, cámaras de comercio e industria y confederaciones que las agrupen, los apoderados aduanales requerirán de tener título profesional o su equivalente en los términos que la Ley establece y tener experiencia en materia aduanera mayor a tres años.

La Secretaria de Hacienda y Crédito Público podrá autorizar uno o más apoderados aduanales para que puedan actuar en representación de una sola persona moral, o bien en representación de un grupo de empresas, denominándose en éste último caso, como ya quedo señalado anteriormente, apoderados aduanales comunes.³³

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

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

³³ TREJO VARGAS, Pedro. Op. Cit., p. 457

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

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

Por otra parte, en el caso de que se autoricen apoderados aduanales en representación de un grupo de empresas, es decir, apoderados aduanales comunes, autorizara la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a las siguientes personas:

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

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

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

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

Las personas antes mencionadas deberán acreditar ante la Secretaría de Estado antes señalada que el apoderado aduanal tiene relación laboral con

alguna de las mismas y que se encuentra facultado mediante poder notarial para actuar como Apoderado Aduanal en nombre y representación de cada una de ellas.

Cabe indicar que se requerirá autorización del Servicio de Administración Tributaria para que un apoderado aduanal pueda actuar ante aduanas distintas a la que corresponda o para que el poderdante pueda nombrar apoderados aduanales que actúen ante dos o más aduanas. Para este efecto los apoderados aduanales deberán cubrir los requisitos que establezca la autoridad aduanera. En los casos de supresión de alguna aduana, los apoderados aduanales a ella adscritos elegirán la aduana de su nueva adscripción.³⁴

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

En este sentido los requisitos a cubrir son los siguientes:

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

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

³⁴ Ibidem. p. 458.

- Firmar en forma autógrafa la totalidad de los pedimentos originales y la copia del transportista.

- Realizar los actos que le correspondan conforme a la Ley Aduanera en el despacho de las mercancías empleando el sistema electrónico y el número confidencial personal que le asigne la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

- Utilizar los candados fiscales en los vehículos y contenedores que transporten las mercancías cuyo despacho promueva, de conformidad con lo que establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como evitar que los candados fiscales autorizados, se utilicen en contenedores o vehículos que transporten mercancías cuyo despacho no hubiera promovido.

- Dar a conocer a la aduana en que realice sus operaciones de comercio exterior, los nombres de los empleados o dependientes autorizados para auxiliarlo en los trámites de todos los actos del despacho. Para efectos de las notificaciones, se entenderá que el apoderado aduanal es notificado personalmente cuando la notificación de los actos derivados del reconocimiento aduanero y segundo reconocimiento se efectúe en cualquiera de los empleados o dependientes autorizados.

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

2.14. Los Agentes Aduanales.

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

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

En este orden los agentes de aduanas surgen hoy día, no con aquellas limitadas funciones de presentar únicamente los documentos necesarios para el despacho de las mercaderías de sus mandantes o como meros tramitadores. El campo de su actuación y conocimiento se ha ampliado ante diversos organismos y unidades administrativas que tiene relación directa o indirecta con el comercio internacional. Así como por la necesidad de brindar servicios adecuados, eficientes e integrales que deben prestar antes, durante y después del despacho, de tal manera que también se hacen indispensables para la autoridad, al tener más controlados a éstos, como los importadores o exportadores.³⁵

Definición del Agente Aduanal.

El autor Witker Jorge, define al “agente de aduanas como al profesional, cuyos conocimientos en legislación aduanera y de comercio exterior lo habilitan, en las condiciones y con los requisitos establecidos por la Ley de Aduanas y sus Reglamentos para prestar servicios a terceros como gestor habitual en toda clase de tramites, operaciones y regímenes aduaneros y en todas las fases, actos y consecuencias del despacho aduanero.”³⁶

³⁵ Desde luego, existen trámites aduanales donde se justifica no utilizar los servicios de estos, sin embargo, se trata de casos que se presentan como excepción a la obligación de presentar pedimentos aduaneros.

³⁶ WITKER Velázquez, Jorge. Derecho Tributario Aduanero. Instituto de investigaciones Jurídicas, UNAM, Méx. 2000.

Por otra parte la Ley Aduanera vigente en su artículo 159, define al agente aduanal, como la persona física autorizada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mediante una patente, para promover por cuenta ajena el despacho de las mercancías, en los diferentes regímenes aduaneros previstos por la Ley.

Naturaleza Jurídica del Agente Aduanal.

Respecto a este tema es poco lo que mencionan los doctrinarios y juristas, así observamos que esta figura aduanera tiene distintas denominaciones como; Despachantes de Aduanas, Agente Afianzado de Aduanas, Comisionistas de Aduanas, etc. En este sentido nuestra legislación aduanera atribuye a esta figura de agente aduanal, distintas cualidades que difícilmente nos permite precisar su naturaleza jurídica, por ejemplo, lo considera como un representante legal, mandatario, consignatario o comisionista; sin embargo, la naturaleza jurídica de los agentes aduanales, lo interpretaremos de acuerdo a la naturaleza de sus atribuciones legales:

Como Representante Legal

La legislación aduanera, establece en el artículo 41, al agente aduanal como un representante legal, al señalar que los agentes aduanales y apoderados aduanales serán representantes legales de los importadores y exportadores.

Rojina Villegas señala que existe "...representación cuando una persona celebra contrato o un acto jurídico en nombre y por cuenta de otra..."³⁷, agregando que la representación con relación a una persona determinada, es susceptible de aplicarse, mediante un contrato, encontrándonos ante la figura

³⁷ ROJINA VILLEGAS, Rafael. Derecho Civil Mexicano. Tomo 5º. Vol. I. Ed. Porrúa. 6ª Edición, México 1997

de un mandatario, cuyas facultades están limitadas a la ejecución de actos jurídicos, dentro de los límites establecidos convencionalmente en el contrato.

Como Mandatario.

Actualmente podemos observar en el artículo 40, de la Ley Aduanera, que “únicamente los agentes aduanales que actúen como consignatarios o mandatarios de un determinado importador o exportador podrán llevar a cabo los trámites relacionados con el despacho de las mercancías...”

Al respecto dicho mandato tiene una gran utilidad práctica que permite la ejecución de actos jurídicos, sin que para ello sea necesaria la intervención directa de los titulares de ese derecho. Esto como resultado de la necesidad o conveniencia de una persona, por simple comodidad o por verse imposibilitada de alguna manera, para realizar cualquier tipo de acto jurídico y lo pudiera realizar por medio de otra persona.

Por lo que se refiere a los agentes aduanales, para la realización de sus funciones, el mandato que se les otorga, es un mandato especial, específicamente el despacho de las mercancías de comercio exterior, en cualquiera de los regímenes aduaneros a los que puede destinarse dichas mercancías.

Por razón de la materia que los regula se clasificara en mandato Civil o Mercantil.

Cabe mencionar en relación a esta clasificación, Witker considera que el vínculo jurídico queda entre el agente aduanal y su cliente y que se trata de un mandato aduanero.

Al respecto citaremos la siguiente tesis aislada en materia administrativa, la cual señala que;

LOS AGENTES ADUANALES, NO SON AUTORIDADES.

De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 3, 8-B, 25, 26-A, 143 de la Ley Aduanera y 72 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el agente aduanal es la persona física autorizada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mediante una patente, para promover ante las autoridades aduaneras y en representación de los dueños, remitentes o consignatarios de mercancías, el despacho de las mercancías de importación y exportación, según el caso, en la forma en que la propia Ley y las disposiciones relativas le autorizan, de lo que se corrige que el agente aduanal, al actuar en representación de otra persona (importador o exportador), SOLO TIENE CARÁCTER DE MANDATARIO Y NO EL DE AUTORIDAD ADUANERA, por lo que carece de los atributos para los efectos del Amparo.³⁸

Amparo 2140-93 Soltex Representantes, S.A. de C.V. 7 de julio de 1994. Cinco votos. Ponente: Carlos Sempe Minville, Secretaria: Irma Rodríguez Franco.

Como Comisionista Mercantil.

El contrato de mandato, será de tipo mercantil, cuando se otorga para ejecutar actos de comercio, y se denominará comisión mercantil.

Es importante referir que las actividades que desempeña el agente aduanal dentro de sus funciones aduaneras, son de origen comercial, es en la Ley de Agentes Aduanales del año de 1927 y en el Código Aduanero de 1951, en

³⁸ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN IUS2000, 8ª época, Tercera Sala.

donde se da esta naturaleza jurídica a la relación entre el agente aduanal los importadores y exportadores.

El Código de Comercio vigente en su artículo 75, enuncia una serie de actos que la Ley considera de comercio, entre los que no se enuncia la función que desempeña el agente aduanal, esto es importante ya que su principal actividad es el despacho de mercancías.

El agente aduanal actúa a nombre del importador o exportador quien es su cliente, y no así por cuenta propia; en estas condiciones el consignatario (agente aduanal) presta a sus clientes servicios remunerables y mientras persista su condición de consignatario, nunca adquirirá la calidad de propietario de las mercancías o bienes entregados para su despacho aduanero.

Es de mencionarse que la consignación en materia de comercio, generalmente va a contener las características del mandato, por lo que se ha observado que el legislador utiliza estos términos (mandatario o consignatario) casi indistintamente para referirse al agente aduanal en virtud de que en las operaciones de comercio exterior en que intervienen éstos, son los importadores o exportadores quienes le dan la calidad de consignatario en los documentos, como lo es la guía aérea, conocimiento de embarque o facturas comerciales.

Para el Autor Carvajal Contreras, las funciones de los agentes aduanales han rebasado los límites de carácter propiamente aduaneros, ya que dentro del ejercicio de sus actividades ofrecen una serie de servicios conexos al comercio internacional, toda vez que éstos se encargaran de contratar los medios de transporte para que las mercancías se trasladen de un país a otro, también cuentan con bodegas en el país o en el extranjero para almacenar las mercancías, además tramitan los permisos necesarios para la importación o exportación, así como los seguros que amparan los riesgos de las mercancías

Requisitos para ser Agente Aduanal.

El artículo 159, de la Ley Aduanera establece los requisitos para ser agente aduanal, siendo el requisito más importante obtener la Patente de Agente Aduanal, la cual se obtendrá cubriendo los requisitos contemplados en el artículo antes referido.

En el Diario Oficial de la Federación se publica la convocatoria para obtener la patente, una vez cubiertos los requisitos, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público otorga la Patente de Agente Aduanal mediante la emisión del acuerdo con el cual autoriza la expedición de la patente ante la Aduana de adscripción que se hubiera solicitado, dicho acuerdo también será publicado en el Diario Oficial de la Federación.

En cuanto a la patente aduanal el Diccionario Jurídico Mexicano, señala que procede del vocablo latino *patens, patentis* de *patere* que significa lo que es claro o perceptible o la facultad otorgada por el Estado para el desempeño de determinadas actividades, por ejemplo la actividad de los notarios o agentes aduanales.³⁹

La Patente Aduanal es el documento que expide la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través de la Administración General de Aduanas, con base en el artículo 10 fracción V del Reglamento vigente del Sistema de Administración Tributaria, que acredita que la persona a la cual se le esta asignando dicha patente ha cumplido con todos y cada uno de los requisitos exigidos para ser agente aduanal, establecidos en la Ley Aduanal vigente.

Los requisitos para ser agente aduanal, están establecidos en el artículo 159 de la Ley Aduanera, para tal efecto se requiere;

³⁹ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA U.N.A.M., Diccionario Jurídico. Ed. Porrúa. México. 2001. p 114-115.

- I. Ser mexicano por nacimiento en pleno ejercicio de sus derechos.
- II. No haber sido condenado por sentencia ejecutoria por delito doloso y en el caso de haber sido agente o apoderado aduanal, su patente o autorización no hubieran sido canceladas.
- III. Gozar de buena reputación personal.
- IV. No ser servidor público, excepto tratándose de cargos de elección popular, ni militar en servicio activo.
- V. No tener parentesco por consanguinidad en línea recta sin limitación de grado y colateral hasta el cuarto grado, ni por afinidad, con el administrador de la aduana de adscripción de la patente.
- VI. Tener título profesional o su equivalente en los términos de la Ley de la materia.
- VII. Tener experiencia en materia aduanera, mayor de tres años.
- VIII. Exhibir constancia de su inscripción en el Registro Federal de Contribuyentes.
- IX. Aprobar el examen de conocimientos que practique la autoridad aduanera y un examen psicotécnico.

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

La Secretaría podrá expedir, a petición del interesado, patentes de agente aduanal que legitimen a su titular para promover únicamente el despacho de

mercancías cuyas fracciones arancelarias se autoricen en forma expresa. Para obtener dicha patente se deberá cumplir con los requisitos a que se refiere este artículo.

Suspensión de la Patente del Agente Aduanal.

Las causas de suspensión de la Patente de Agente Aduanal hasta por noventa días, tienen su marco legal en el artículo 164, de la Ley Aduanera en los términos de las fracciones I, IV, V y VII por las siguientes causas:

I. Encontrarse sujeto a un procedimiento penal por haber participado en la comisión de delitos fiscales o privado de su libertad cuando este sujeto a un procedimiento penal por la comisión de otro delito que amerita pena corporal. La suspensión durará el tiempo que el agente aduanal este sujeto al procedimiento penal por la comisión de delitos fiscales o privado de su libertad.

II. Dejar de cumplir con el cargo que se le hubiere conferido, ejemplo; la obligación del agente aduanal contemplado en el artículo 162, fracción IV de la Ley Aduanera. Así como transferir o endosar documentos a su consignación, sin autorización escrita de su mandante, el incumplimiento a esta disposición da lugar a la infracción establecida en el artículo 186, fracción XI del ordenamiento referido, salvo el caso de corresponsalías entre agentes aduanales.

III. Intervenir en algún despacho aduanero sin autorización de quien legítimamente pueda otorgarlo.

IV. Estar sujeto a un procedimiento de cancelación. La suspensión durará hasta que se dicte resolución, excepto en los casos a que se refieren las fracciones III y IV del Artículo 165, de la Ley Aduanera, referente a las causales de cancelación de la Patente Aduanal.

V. Asumir los cargos a que se refiere el artículo 159, fracción IV, referente a los cargos de un servidor público y militar en servicio, salvo que haya obtenido con anterioridad la autorización de suspensión de actividades. En este caso, la suspensión será por el tiempo que subsista la causa que lo motivo.

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

VII. Tratándose de los regímenes aduaneros temporales, de depósito fiscal y de tránsito de mercancías, declarar con inexactitud alguno de los datos a que se refiere el primer párrafo de la fracción II del artículo 165, de la Ley, siempre que con los datos aportados, excluida la liquidación provisional a que se refieren los artículos 127, fracción II y 131, fracción II de la Ley Aduanera de haberse destinado la mercancía de que se trate el régimen de importación definitiva, la omisión no exceda de \$70,000.00

VIII. Carecer por primera y segunda ocasión de bienes suficientes para cubrir créditos fiscales que hayan quedado firmes y que para su cobro se haya seguido el Procedimiento Administrativo de Ejecución. En este caso la suspensión será por el tiempo que subsista la causa que lo motivo.

En caso de suspensión, el afectado no podrá iniciar nuevas opciones, sino solamente concluir las que tuviera ya iniciadas a la fecha en que le sea notificado el acuerdo respectivo.

Cancelación de la Patente del Agente Aduanal.

Las causas de cancelación de la patente se encuentran establecidas en el artículo 165, de la Ley Aduanera e independientemente de las sanciones que procedan derivado de las infracciones cometidas, por las siguientes razones;

I. Contravenir a lo dispuesto en el artículo 163, fracción II, referente a la constitución de sociedades integradas por mexicanos para la presentación del servicio del Agente Aduanal.

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

a) La omisión de pagos de impuestos al comercio exterior, derechos y cuotas compensatorias, en su caso, exceda de \$141,917, 00 y la omisión represente más del 10 % del total de los que debieron pagarse.

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

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

No procederá la cancelación a que se refiere esta fracción, cuando la omisión de contribuciones y cuotas compensatorias, en su caso, se deberá a la inexacta clasificación arancelaria por diferencias de criterios en la interpretación de las tarifas contenidas en las leyes de los impuestos generales de importación o exportación, siempre que la descripción, naturaleza y demás características

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

II. Señalar en el pedimento el nombre, domicilio fiscal o la clave de registro de contribuyentes de alguna persona que no hubiere solicitado la operación al agente aduanal o cuando estos resulten falsos e inexactos o inexistentes.

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

IV. Ser condenado en sentencia definitiva por haber participado en la comisión de delitos fiscales o de los delitos internacionales que ameriten pena corporal.

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

VII. Tratándose de los regímenes aduaneros temporales, de deposito fiscal y de transito de mercancías, declarar con inexactitud alguno de los datos a que se refiere el primer párrafo de la fracción II de este artículo siempre que con los datos aportados, excluida la liquidación provisional a que se refieren los artículos 127, fracción II y 131, misma fracción de la Ley Aduanera vigente, de haberse destinado la mercancía de que se trate el régimen de importación definitiva, se de alguno de los siguientes supuestos:

a) La omisión exceda de \$100,000.00 y del 10% de los impuestos al comercio exterior, derechos y en su caso, cuotas compensatorias causadas.

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

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

VIII. Carecer por tercera ocasión de bienes suficientes para cubrir créditos fiscales que haya quedado firmes y que para su cobro se haya seguido el Procedimiento Administrativo de Ejecución en los cinco años anteriores.

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

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

La Legislación Aduanera establece en el artículo 159, que el agente aduanal es la persona física que a través de una patente, otorgada por la autoridad hacendaría, interviene ante una aduana para despachar mercancías en cualquiera de los regímenes aduaneros en virtud de los servicios profesionales que presta.

Dentro del derecho comparado el agente aduanal, recibe diferentes denominaciones, en Argentina y Paraguay, despachantes de aduana; en Chile, despachadores de aduana; en Ecuador, Perú y España, agentes de aduana; en Uruguay, agentes privados de interés público; en Estados Unidos de Norte América, Custom Broker.

Este profesional de la actividad aduanera de nuestra nación debe cumplir con una serie de requisitos para obtener la patente; asimismo se debe cumplir con otras obligaciones para permanecer activo; también es importante que no contravenga las disposiciones establecidas en la Ley Aduanera y en todos los ordenamientos relacionados con la materia.

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

Si bien es cierto que los agentes aduanales son casi las únicas personas autorizadas para realizar operaciones de comercio internacional en nuestro país, es claro que este supuesto privilegio no pueda eliminar la necesidad, que como sujeto activo del comercio internacional, que tiene de actualizar su función con nuevos elementos que le permitan ofrecer un servicio global y a la altura de las necesidades actuales y no sucumbir ante la amplia competencia que se desarrolla dentro de este mundo globalizado.

La situación antes planteada, obliga a los agentes aduanales a buscar nuevas formas y opciones para ofrecer sus servicios, ya que si pensamos en la figura del agente aduanal como despachante de adunas, veremos que es

prácticamente imposible pensar en un prestador de servicios de comercio exterior que se limite únicamente a una sola actividad.

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

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

Si bien es cierto, el agente aduanal, es una persona física que ejerce una profesión u oficio remunerado, que debe contar con un título o reconocimiento oficial que lo habilite para ejercer sus funciones como profesional; que como todo profesional podrá estar colegiado o inscrito en una asociación de técnicos o profesionales; que para obtener su patente o colegiación, debe acreditar ante las autoridades o asociaciones que correspondan, que cuenten con los conocimientos técnicos y la experiencia necesaria, la solvencia económica para prestar sus servicios a terceros; y finalmente, que de su función de agentes de aduanas haga su oficio o profesión habitual y actuará en representación de terceros, por cuenta ajena, y jamás por cuenta propia, ya que en esta calidad intervienen los dueños, destinatarios, remitentes o portadores de las mercancías y los consignatarios y/o consignadas, respecto a las mercancías que se importen o se exporten.

El agente aduanal tendrá sus derechos contemplados en el artículo 163, fracciones I, II, III, IV, V, VI, VII, de la Ley Aduanera que al respecto establece:

I. Ejercer la patente.

II. Constituir sociedades integradas por mexicanos para facilitar la prestación de sus servicios, la sociedad y sus socios, salvo los propios agentes aduanales, no adquirirán derecho alguno sobre la patente, ni disfrutarán de los que la Ley confiere a estos últimos.

III. Solicitar el cambio de adscripción a aduana distinta, siempre que tenga dos años de ejercicio ininterrumpido y concluya el trámite de los despachos iniciados.

IV. Designar hasta tres mandatarios cuando realice un máximo de trescientas operaciones al mes, si excede de este número podrá designar hasta cinco mandatarios, conforme a lo indicado en el artículo 188, del Reglamento de la Ley Aduanera vigente.

V. Cobrar los honorarios que pacte con su cliente por los servicios prestados, incluso en el caso a que se refiere el segundo párrafo de la fracción XIV del artículo 144 de la Ley Aduanera.

VI. Suspender voluntariamente sus actividades, previa autorización de las autoridades aduaneras.

VII. Designar por única vez, a una persona física ante el Servicio de Administración Tributaria, como su agente aduanal adscrito, para que en caso de fallecimiento, incapacidad permanente o retiro voluntario, éste lo sustituya, obteniendo su patente aduanal, para actuar al amparo de la misma en la aduana de adscripción original y en las tres aduanas adicionales que, en su

caso, le hubieran sido autorizadas en los términos del artículo 161, de la Ley Aduanera vigente.

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

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

Para que proceda la designación como agente aduanal sustituto, la persona designada deberá de cumplir con los requisitos señalados en el artículo 159, de la Ley Aduanera.

Finalmente el agente de aduanas es autorizado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para tener un trato directo con el contribuyente o demás público usuario de las aduanas, evitándose con ello irregularidades, al tener la autoridad menos trato directo con los contribuyentes, pero que implica una gran responsabilidad al agente aduanal, al confiarle los trámites de todo comercio internacional de todo un país, como es el caso de México, sin que por esto se pierda la seguridad nacional y el control de las fronteras por parte del Estado Mexicano a través de sus aduanas.⁴⁰ En este sentido considero que el agente aduanal es una pieza clave dentro del gremio aduanero.

⁴⁰ TREJO VARGAS. Pedro. Op. Cit. p. 439

CAPITULO TERCERO

EL DESPACHO ADUANERO DE LAS MERCANCIAS DE COMERCIO EXTERIOR.

3.1. Despacho Aduanero de Mercancías.

EL DESPACHO ADUANERO.

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

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

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

PROCEDIMIENTO.

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

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

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

DECLARACION.

En materia aduanera existen dos clases de declaraciones, la referente al medio de conducción en que se transporta la mercancía y la declaración con fines de destinación o indicación del régimen aduanero a que se someterá la mercancía.

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

COMPROBACIÓN.

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

REGISTRO.

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

AFORO O RECONOCIMIENTO.

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

LIQUIDACIÓN DE IMPUESTOS.

Consiste en determinar en cantidad líquida, el monto de los impuestos que causa la mercancía individualizada a través del despacho, de acuerdo a la base gravable y a la cuota fija en la tarifa arancelaria.

RETIRO O LEVANTE.

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

El despacho de las mercancías deberá efectuarse en orden cronológico de presentación de documentos o solicitudes, dando prioridad al equipaje, menajes de casa, materiales explosivos, inflamables, corrosivos, contaminantes o

radiactivos y mercancías perecederas o de fácil descomposición, así como de animales vivos.

3.2. Concepto de Despacho Aduanero de Mercancías.

Para los efectos de la Ley Aduanera, se entiende por despacho aduanero: al conjunto de actos y formalidades relativos a la entrada de mercancías al territorio nacional y a su salida del mismo, que de acuerdo con los diferentes tráficos y regímenes aduaneros establecidos en la propia legislación aduanera, deben realizar en la aduana las autoridades aduaneras y los consignatarios, destinatarios y propietarios, poseedores o tenedores en las importaciones y los remitentes en las exportaciones, así como los agentes aduanales o apoderados aduanales.

3.3. Documentos Legalmente Exigibles.

El documento más importante dentro del despacho aduanero, es el pedimento aduanal, que al ser presentado se hará acompañar de diversos documentos según el régimen al que se destine, ya sea importación o exportación. Lo anterior lo establece el artículo 36 de la Ley Aduanera.

El 29 de marzo de 2004, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el anexo 1, de las reglas de carácter general en materia de Comercio Exterior, en donde se ubican los requisitos del pedimento aduanal en el anexo 22 de esas reglas.

3.4. Concepto de Importación.

En la terminología aduanal se utilizan las palabras “importación” y “exportación”, para referirse a la legal entrada o salida de mercancías de un territorio aduanero a otro, y es aquí cuando la aduana controla y fiscaliza dicha mercancía comercializada entre diferentes países, en materias primas, manufacturas, bienes de capital como maquinaria y equipo, aplicando debidamente la reglamentación que se dicte al respecto e incluso en operaciones virtuales.

Por lo antes expuesto podemos definir a la importación, como la acción de introducir legalmente en un territorio aduanero una mercancía cualquiera, que puede ser virtual cuando se cumplan los requisitos que señala la autoridad.

3.5. Concepto de Exportación.

El concepto de exportación lo definiremos como la acción de hacer salir legalmente de un territorio aduanero una mercancía cualquiera, puede ser incluso virtual cuando se cumplan los requisitos que señale la autoridad.⁴¹

3.6. Facultades de Comprobación Aduanera.

Considero importante, antes de iniciar con las facultades de comprobación de las autoridades aduaneras, se haga mención de las atribuciones del Poder Ejecutivo Federal, con el fin de dar a conocer el origen de las facultades de comprobación de las autoridades aduaneras.

En materia aduanera, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 131, contempla las facultades que se le otorgan al Poder Ejecutivo Federal, siendo estas las siguientes:

⁴¹ TREJO VARGAS, Pedro. Op. Cit. p. 53

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 territorio de la República de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia; pero sin que la Federación pueda establecer ni dictar en el Distrito Federal, los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del artículo 117, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”

El Ejecutivo está facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el propio Congreso, y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país. El propio Ejecutivo, al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida.

Por lo anterior, es evidente que el Presidente de la República goza de facultades no solamente para gravar mercancías, sino también para la suspensión o establecimiento de aduanas de diferentes tráficos y regiones fronterizas del país. El artículo 143, del título sexto de la Ley Aduanera señala las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia aduanera, y son:

Artículo 143, Además de las que confieren otras leyes, son atribuciones del poder Ejecutivo Federal en materia aduanera:

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

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

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

IV. Establecer o suprimir regiones fronterizas.

3.7. Mecanismo de Selección Automatizado.

Actualmente, al Mecanismo de Selección Automatizado, se le conoce coloquialmente como “Semáforos Fiscales”, los cuales únicamente podemos identificarlos en las aduanas de pasajeros, como en el caso del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, sin embargo en las aduanas de carga no se trata de semáforos, sino de un sistema electrónico automatizado implementado por la autoridad aduanera.

Al respecto el Magistrado del Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa, Ricardo Sergio de la Rosa Vélez, establece “que son mecanismos de carácter automático o computarizado que van a determinar en que casos y bajo que supuestos de acuerdo con los programas que se hayan elaborado conforme a las aduanas, horario, mercancías y los distintos supuestos en que se practicara el reconocimiento.”⁴²

A través de diversas modificaciones que se han desarrollado en la Ley Aduanera, cabe mencionar primordialmente para nuestro tema de estudio, la adhesión de la fracción VII del artículo 2 último párrafo del artículo 43, de la Ley Aduanera.

⁴² DE LA ROSA VÉLEZ, Ricardo Sergio. Procedimientos en Materia Fiscal y Administrativa. Especialización en Materia Procesal Fiscal. Tomo IV. TSJFA, p. 477-478.

A partir del año 2000, se adicionó la fracción VIII al artículo 2 de la Ley Aduanera y dejó de ser Mecanismo de Selección Aleatorio, para llamarse a la fecha Mecanismo de Selección Automatizado.

Para efectos de esta Ley el artículo 2 fracción VIII, considera Mecanismo de Selección Automatizado; “al mecanismo que determinará sí las mercancías se someterán al reconocimiento aduanero o segundo reconocimiento.”

Mediante dicho mecanismo se determina sí se practica el reconocimiento aduanero de mercancías (semáforo rojo) o (semáforo verde o desaduanamiento libre), no obstante el artículo 43, de la Ley Aduanera, únicamente menciona el termino de reconocimiento aduanero y en ninguna parte del mismo, señala el desaduanamiento libre como tal, sin embargo en la practica, los resultados que derivan del mismo mecanismo, es el reconocimiento aduanero y el desaduanamiento libre.

En relación a este ultimo, el Doctor Máximo Carvajal Contreras, en su obra “Derecho Aduanero”, señala lo siguiente: “De un total del 100% de documentos entre el 88 % y 90% son declarados con desaduanamiento libre (semáforo verde); lo que significa que la mercancía en su mismo medio de transporte después del segundo reconocimiento, puede continuar hasta su destino final.”⁴³

Ahora bien, cuando la mercancía no pasa a revisión se le conoce con el nombre de desaduanamiento libre, sin embargo dicho resultado no se encuentra contemplado en la Ley Aduanera, toda vez, que en sus artículos 44 y 46, establecen única y exclusivamente el reconocimiento aduanero de mercancías, sin embargo en la practica se puede definir al desaduanamiento como el paso libre por la aduana.

⁴³ CARVAJAL CONTRERAS, Máximo. Op Cit. p. 200.

Cabe aclarar que en la Legislación Aduanera no esta tipificado el “desaduanamiento libre”, sin embargo en el capítulo 5, punto 13 del Manual de Operación Aduanera, se señalan dos alternativas; cuando se activa el Mecanismo de Selección Automatizado, Reconocimiento Aduanero y Desaduanamiento Libre, el que considero sería importante su regulación dentro de la Ley Aduanera toda vez, que el manual es emitido por la propia autoridad aduanera, y dicho concepto se utiliza cuando la mercancía no se somete a revisión por parte de las autoridades aduaneras.

En términos del artículo 43, de la Ley Aduanera una vez elaborado y pagado el pedimento, se entrega al personal del módulo con sus anexos respectivos (documentos que están señalados en el artículo 36 de la Ley Aduanera), quien a su vez, imprime un sello en la parte derecha del pedimento con el resultado del Mecanismo de Selección Automatizado, con lo que se acredita que la mercancía se sometió a los procedimientos establecidos.

El artículo 43, del referido ordenamiento establece, que elaborado el pedimento y efectuado el pago de las contribuciones y cuotas compensatorias determinadas por el interesado, se presentaran las mercancías con el pedimento ante la autoridad aduanera y se activará el mecanismo de Selección Automatizado que determinará si debe practicarse el reconocimiento aduanero de las mismas. En caso afirmativo, la autoridad aduanera efectuará el reconocimiento ante quien represente las mercancías en el recinto fiscal. Concluido el reconocimiento, se deberá activar nuevamente el Mecanismo de Selección Automatizado, que determinará si las mercancías se sujetarán a un segundo reconocimiento.

En las aduanas que señala la Secretaría mediante reglas, tomando en cuenta su volumen de operaciones y cuando su infraestructura lo permita, independientemente del resultado que hubiera determinado el Mecanismo de Selección Automatizado en la primera ocasión, el interesado deberá activarlo

por segunda ocasión a efecto de determinar si las mercancías estarán sujetas a reconocimiento aduanero por parte de los dictaminadores aduaneros autorizados por la Secretaría. En caso negativo, se entregan las mercancías de inmediato.

En casos en que con motivo del reconocimiento aduanero de las mercancías se detecten irregularidades, los agentes o apoderados aduanales, podrán solicitar se practique el segundo reconocimiento de las mercancías, excepto cuando con motivo de la activación por segunda ocasión del Mecanismo de Selección Automatizado, el reconocimiento aduanero de las mercancías hubiera sido practicado por parte de los dictaminadores aduaneros autorizados por la Secretaría.

Sí no se detectan irregularidades en el reconocimiento aduanero o segundo reconocimiento que den lugar al embargo precautorio de las mercancías, se entregaran estas de inmediato.

En el caso de que no se hubiera presentado el documento a que se refiere el artículo 36 fracción I, inciso e) de esta Ley, las mercancías se entregan una vez presentado el mismo.

El reconocimiento aduanero así como el segundo reconocimiento que derive de la activación por segunda ocasión del Mecanismo de Selección Automatizado, se practicarán por los dictaminadores aduaneros autorizados por la Secretaría, quienes emitirán un dictamen aduanero que tendrá el alcance que establece el artículo 52 del Código Fiscal de la Federación.

Tratándose de la exportación de mercancías por aduanas del tráfico marítimo, no será necesario presentar las mercancías ante el Mecanismo de Selección Automatizado, siempre que las mercancías se encuentren dentro del recinto fiscal o fiscalizado, por lo que en caso de que el Mecanismo de

Selección Automatizado determine que deba practicarse el reconocimiento aduanero, este deberá efectuarse en el recinto correspondiente.

En los supuestos en que no se requiera pedimento para activar el Mecanismo de Selección Automatizado, se deberán presentar ante dicho mecanismo las mercancías con la documentación correspondiente, en los términos a que se refiera la Ley Aduanera.

El reconocimiento aduanero y el segundo reconocimiento no limitan las facultades de comprobación de las autoridades aduaneras, respecto de las mercancías importadas o exportadas, no siendo aplicable en estos casos el artículo 36, del Código Fiscal de la Federación. Si las autoridades omiten al momento del despacho objetar el valor de las mercancías o los documentos e informaciones que sirvan de base para determinarlo, no se entenderá que el valor declarado ha sido aceptado o que existe resolución favorable al particular.

En los casos de las mercancías destinadas a las importaciones y exportaciones efectuadas por pasajeros y del despacho de mercancías que se efectuó por empresas autorizadas, de conformidad con los acuerdos internacionales de los que México sea parte y que para estos efectos de a conocer la Secretaría mediante reglas, así como en las aduanas que señale la Secretaría, independientemente del tipo de régimen o de mercancía, el Mecanismo de Selección Automatizado se activará una sola vez.

3.8. Visitas Domiciliarias de Comercio Exterior.

La presente facultad de comprobación, la ejercen las Administraciones Generales de Auditoría Fiscal Federal y Grandes Contribuyentes, tal como lo establecen los artículos 17, fracción III y 20 fracción V, respectivamente, del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria.

La autoridad aduanera, en el ejercicio de sus facultades de comprobación, podrá llevar a cabo visitas domiciliarias de comercio exterior, con el fin de detectar mercancía ilegal en el país o bien mercancía que no cumpla con alguna regulación o restricción no arancelaria, sujetándose a las formalidades y procedimiento que establecen los artículos 42 fracción III, 43, 44, 45, 46, y 47 del Código Fiscal de la Federación.

Todas las órdenes de vista deben contener el nombre impreso del visitado; así mismo se puede ampliar el plazo de 6 meses que tiene la autoridad para concluir la visita domiciliaria.

Al respecto, el artículo 155, de la Ley Aduanera, establece que en caso de que no se acredite la legal estancia de la mercancía en el país, se procederá a efectuar el embargo precautorio de mercancías, en los supuestos previstos en el artículo 151, de la Ley Aduanera, levantando para ello un Acta de Inicio del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera (PAMA), el cual hará las veces de acta final, en la parte de la visita que se relaciona con los impuestos al comercio exterior y las cuotas compensatorias de las mercancías embargadas, es decir, en el supuesto de que se realizara una visita domiciliaria, la autoridad solicitará la documentación necesaria para acreditar la legal estancia de la mercancía que se encuentre en el lugar y en el caso de no encontrarse con ella se iniciará el PAMA.

Una vez que se ha detectado alguna irregularidad (a las que se refiere el artículo 151, de la Ley Aduanera), y después de haberse levantado el acta de PAMA, el visitado contará con un plazo de diez días para acreditar la legal estancia en el país de las mercancías embargadas, lo cual será resuelto por la autoridad, quien cuenta con el termino de cuatro meses para dictar la resolución respectiva.

El artículo 182, del Reglamento de la Ley Aduanera, establece la posibilidad de que el visitado quede como depositario de dichas mercancías, siempre que este al corriente de sus obligaciones fiscales y no exista peligro inminente de que realice cualquier evasión de sus obligaciones fiscales. Por otra parte, en el supuesto de que se llegara a encontrar durante la visita domiciliaria, mercancías extranjeras sin la documentación aduanera que le acredite que las mercancías se sometieron a los tramites previstos en la Ley Aduanera, se presumirá el delito de contrabando, a que se refiere el artículo 103 fracción I del Código Fiscal de la Federación. Para que proceda penalmente dicho delito, bastará la denuncia de los hechos ante el Ministerio Público Federal, de conformidad con el artículo 192 párrafo II del referido Código.

3.9. Verificación de Mercancías en Transporte.

Es facultad de la Administración General de Aduanas, ordenar y practicar la verificación de mercancías de comercio exterior en transporte, tal como lo establece el artículo 11 fracción X, del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, mismo que a la letra dice: “Ordenar y practicar la verificación de mercancías de comercio exterior en transporte, la verificación en transito de vehículos de procedencia extranjera y de aeronaves y embarcaciones, la vigilancia y custodia de los recintos fiscales y de los demás bienes y valores depositados en ellos; llevar a cabo actos de vigilancia para cerciorarse del cumplimiento de las disposiciones legales que regulan y gravan la entrada del territorio nacional y la salida del mismo de mercancías y medios de transporte, el despacho aduanero y los hechos y actos que deriven de este o de dicha entrada o salida.”

Por otra parte, no existe procedimiento establecido para la verificación de mercancías en transporte, sin embargo en la práctica la autoridad se sujeta a las formalidades y procedimientos que establecen los artículos 42 fracción III, 43, 44, 45, 46, y 47 del Código Fiscal de la Federación, referentes a las visitas domiciliarias.

No obstante, el artículo 29-B, del Código Fiscal de la Federación, establece al respecto lo siguiente:

En el transporte de mercancías por el territorio nacional, sus propietarios o poseedores, deberán acompañarlas, según sea el caso, con el pedimento de importación; la nota de remisión de envío, de embarque o despacho, además de la carta de porte. Dicha documentación deberá contener los requisitos a que se refiere el artículo 29-A.

Los propietarios de las mercancías deberán proporcionar, a quienes la transporten, la documentación con que deberán acompañarlas conforme a lo dispuesto en el párrafo anterior.

No se tendrá tal obligación en los casos de mercancías o bienes para su uso personal o menaje de casa, así como tratándose de productos perecederos, dinero o títulos de valor y mercancías transportadas en vehículos pertenecientes a la Federación, Estados o Municipios, siempre que dichos vehículos ostenten el logotipo que los identifiquen como tales.

No será necesario que las mercancías en transporte se acompañen con la documentación a que se refiere el artículo antes señalado, cuando dichas mercancías se transporten para su entrega al adquiriente y se acompañen con la documentación fiscal comprobatoria de la enajenación, la cual no deberá haber sido expedida con anterioridad mayor de 15 días a la fecha de su transportación.

Cuando el transporte de las mercancías no esté amparado con la documentación a que se refiere ese artículo, o cuando dicha documentación sea insuficiente para acreditar la legal importación o tenencia de las mismas, quienes transporten las mercancías están obligados a efectuar el traslado de las mismas y de sus medios de transporte al recinto fiscal que la autoridad les indique, a fin de que se lleve a cabo la verificación física de las mercancías y, en su caso, la documentación que las ampare.

La verificación del cumplimiento de las obligaciones sólo podrá efectuarse por las autoridades competentes, de conformidad con las Leyes Fiscales Federales.

Aunado a lo anterior, el precepto 146, de la Ley Aduanera, se refiere a la tenencia, transporte o manejo de mercancías de procedencia extranjera, a excepción de las de uso personal, también señala los documentos que deberán 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 la Autoridad Fiscal Federal o institución autorizada por esta, o la documentación que acredite la entrega de las mercancías por parte de la Secretaría.

III. Factura expedida por empresario establecido e inscrito en el Registro Federal de Contribuyentes, la cual deberá reunir los requisitos que señale el Código Fiscal de la Federación.

Las empresas porteadoras legalmente autorizadas, cuando transporten las mercancías de procedencia extranjera fuera de la franja o región fronteriza, podrán comprobar la legal estancia de las mismas con la carta de porte y los documentos que establezca mediante reglas la Secretaría.

3.10. Revisión de Documentos (Glosa).

Esta facultad de comprobación, corresponde también a la Administración General de Aduanas, de conformidad con el artículo 11 fracción VII, del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, dicha administración se ejerce a través de la Administración Central de Contabilidad y Glosa, tal como lo indica el artículo 12 apartado D, fracción VII del mismo Reglamento.

La Administración Central de Contabilidad y Glosa, revisa todos y cada uno de los pedimentos aduanales y la documentación presentada por los contribuyentes para importar o exportar mercancías, para que en el supuesto de encontrar irregularidades, estas sean determinadas y se impugnen las sanciones correspondientes.

En efecto, una vez detectada alguna irregularidad la autoridad hará del conocimiento al contribuyente mediante escrito o acta circunstanciada de hechos a que se refieren los artículos 46 y 152 de la Ley Aduanera, en la que otorgan el término de 10 días, para ofrecer pruebas y alegatos.

La autoridad cuenta con el término de cuatro meses para emitir su resolución y en el supuesto de que no se emita, ello contravendrá lo establecido en el artículo 152, de la Ley Aduanera.

3.11. Primero y Segundo Reconocimiento.

El área de primer reconocimiento se encuentra conformada por la autoridad aduanera adscrita a la Administración General de Aduanas, en la que por conducto de los verificadores aduanales, ejercen las facultades contenidas en el artículo 44 de la Ley Aduanera.

Anteriormente existían en esta área los “vistas aduanales”, sin embargo paulatinamente fueron desapareciendo para quedar únicamente los verificadores aduanales.

Es importante señalar que aun cuando la autoridad a través del reconocimiento aduanero, efectúa una revisión física y documental de la operación realizada, ello no limita sus facultades de comprobación, ya que lo considero ilegal en virtud, que el fin del reconocimiento aduanero es examinar las mercancías de importación, así como la revisión de documentación, entonces, desde ese momento se debe realizar en forma adecuada por los reconocedores o dictaminadores.

Se han dado casos en los que al momento de pasar al Mecanismo de Selección Automatizado, les corresponde reconocimiento aduanero y no se detecta ninguna irregularidad y dos años después se recibe un acta circunstanciada de hechos emitida por la Administración Central de Contabilidad y Glosa, por no haber anexado la factura, el certificado o incluso la guía aérea, siendo estos requisitos indispensables para realizar una importación.⁴⁴

⁴⁴ Artículo 36 de La Ley Aduanera.

A fines de los años ochentas, en las aduanas de nuestro país se realizaban los despachos de mercancías en forma manual con métodos poco eficaces y prácticos, de tal modo que el reconocimiento aduanero que se practicaba a las mercancías generaba gran lentitud y dificultad por el volumen de las operaciones.

De esta manera, la información contenida en los pedimentos despachados era capturada de manera masiva a niveles regionales y central, sometiéndola a los procesos básicos de validación, de donde se generaban las estadísticas de comercio exterior, perdiendo por dicha circunstancia oportunidad y confiabilidad en la información.

Con las nuevas innovaciones tecnológicas, motivaron en 1988, a las autoridades aduaneras a llevar a cabo un proyecto de automatización de la operación aduanera, dando lugar al establecimiento de un sistema informativo integral que moderniza la operación aduanera, así como la obtención de información estadística del comercio exterior. Es por ello que en el año de 1988 se implantaron dos sistemas en los que se tuvo la confiabilidad en la información recabada de los pedimentos y de esa manera, una practica adecuada del reconocimiento aduanero.

Los dos sistemas que se implementaron fueron el de Captura Desconcentrada del Pedimento Aduanal (CADEPA) y el Sistema de Selección Aleatoria Independiente, que constituyeron los pilares y antecedentes del Sistema Automatizado Aduanero Integral (SAAI).

Cabe señalar que el Sistema de Captura Desconcentrada del Procedimiento Aduanal (CADEPA), consistía en la entrega de discos magnéticos, de la información contenida en los pedimentos por parte de cada uno de los agentes y apoderados aduanales, de las operaciones que habían pagado en la semana anterior, para ser sometidos a un proceso de validación. El objeto de este

sistema es responsabilizar a los agentes o apoderados aduanales en declarar la veracidad y confiabilidad de la información de sus operaciones.

Por otra parte, el Sistema de Selección Aleatoria Independiente, determinaba los pedimentos a los que se les efectuaría el reconocimiento aduanero, eligiendo también a los encargados que los realizarían; tomando en consideración el tipo de operación y régimen al que destinan las mercancías.

Con este sistema, el servicio brindado por la aduana fue mas ágil y eficaz en el despacho aduanero, debido a que en lugar de revisar cada uno de los embarques, se otorgó confianza en la auto declaración del importador y el equipo de computo, sin limitar las facultades de comprobación posterior por parte de las aduanas y reduciendo, sin limitar las facultades de comprobación posteriores por parte de las aduanas y reduciendo en gran medida la discrecionalidad en la revisión de los embarques.

El segundo reconocimiento, esta a cargo de una empresa particular, la cual por medio de una licitación, apoya al Servicio de Administración Tributaria, para llevar a cabo por segunda ocasión el reconocimiento aduanero de mercancías a través de los dictaminadores aduaneros.

La practica del segundo reconocimiento, no es facultad de la autoridad aduanera, sin embargo el artículo 114 fracción VI de la Ley Aduanera, le otorga facultad a la Secretaría de Hacienda, conocer los hechos derivados del mismo, así como verificar y supervisar dicho reconocimiento, el cual es practicado por los dictaminadores autorizados por la Secretaría de Hacienda, que deben cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 174, de la Ley Aduanera.

En efecto, el segundo reconocimiento se practica por un dictaminador, que deberá de examinar las mercancías así como la documentación que ampara legalmente su estancia en el país.

Es importante señalar, que el segundo reconocimiento en virtud de no ser una autoridad aduanera no emite directamente las multas sino que lo realiza a través del Departamento Jurídico de la Aduana, con el fin de que tenga legalidad, es decir, en el supuesto de que el dictaminador detecte alguna infracción, se hace de conocimiento a la autoridad aduanera, a través de un dictamen, con el fin de emitir el acta o resolución respectiva.

Es preciso aclarar en conformidad con el artículo 43 párrafo IX, de la Ley Aduanera, tanto el primer reconocimiento, como el segundo reconocimiento, no limitan las facultades de comprobación de las autoridades aduaneras, respecto de las mercancías importadas o exportadas, no siendo aplicable en estos casos el artículo 36 del Código Fiscal de la Federación.

DIFERENCIA ENTRE EL PRIMERO Y SEGUNDO RECONOCIMIENTO ADUANERO.

Como ya hemos mencionado el reconocimiento aduanero, es un acto mediante el cual la autoridad tiene facultades para verificar si en las importaciones o exportaciones los agentes o apoderados aduanales han declarado correctamente sus pedimentos, y de esta forma se podrá verificar si han cumplido con las disposiciones en materia de comercio exterior, en cuanto a los impuestos.

En este orden de ideas, la diferencia entre el Primero y Segundo Reconocimiento Aduanero radica en; que el Primer Reconocimiento Aduanero, es practicado por los llamados verificadores aduanales “autoridad aduanal”, y el Segundo Reconocimiento Aduanero, por los “dictaminadores aduaneros”, empresa particular pagada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que agilizan el despacho aduanero en el Segundo Reconocimiento.

En ambos casos se determina si los agentes o apoderados aduanales declararon correctamente los pedimentos, muchas veces por practicarles un Segundo Reconocimiento Aduanero por los dictaminadores aduaneros, los agentes o apoderados aduanales lo dejan a la suerte del Mecanismo de Selección Automatizado, por lo tanto mientras el Primero es obligatorio, el Segundo es aleatorio (a la suerte), es necesario que se les practique a todos un solo reconocimiento aduanero por la autoridad aduanera, y no por el particular, que no tiene facultades de autoridad, ya que solo sus revisiones pueden tener base legal si son aprobadas por la Administración General Jurídica, entonces la misma autoridad aduanera valida los dictámenes que una empresa particular no debe hacer, a falta de bases o plataformas legales, ya que los agentes o apoderados aduanales lo dejan a la suerte si se les practica o no el Segundo Reconocimiento Aduanero de las Mercancías en el momento en el que activa el Mecanismo de Selección Automatizado.

Por otra parte de existir un solo Reconocimiento Aduanero (Primero), éste deberá ser practicado por la Autoridad y no por una empresa particular a la que se le otorgó una concesión por medio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través del Servicio de Administración Tributaria, entonces estaríamos en la posibilidad que:

- El Despacho Aduanero sería más ágil.
- Serian trámites menos laboriosos.

- Beneficia directamente a importadores y exportadores de nuestro país.
- Se obtiene el control único de la Aduana Mexicana.

Es por consiguiente que la diferencia entre el Primer y Segundo Reconocimiento Aduanero, radica en; que el Primer Reconocimiento lo practica la Autoridad Aduanera , con bases legales y directamente, sin intermediarios, es decir, relación directa con el importador o exportador, mientras que en el Segundo Reconocimiento Aduanero se vuelve a revisar lo que en el Primer Reconocimiento había verificado, y la relación es de empresa a particular con el importador o exportador sin fuerza legal mas la que le brinda la Administración General Jurídica del Sistema de Administración Tributaria.

CAPITULO CUARTO

LOS EFECTOS DE LA INTERRUPCION DEL ACTA DE INICIO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MATERIA ADUANERA.

4.1. Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera (PAMA).

El Procedimiento Administrativo de Investigación y Audiencia, fue desarrollado hasta el año de 1992, por la Dirección General de Aduanas.

Por lo que a partir de ese año cambia su nombre al de Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera (PAMA), cuyo procedimiento ya no era levantado ni resuelto por la dependencia referida, sino que era levantado en su inicio por las Aduanas y las Administraciones Federales dependientes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y ser resueltos en caso de un procedimiento de este tipo de iniciado por la Aduana y las dependencias jerárquicamente superiores a ellas, y en el caso de las Administraciones Federales por las mismas dependencias.

El Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera anteriormente era mas practico ya que generalmente se citaba a declarar a los interesados y ante la autoridad aduanera se les tomaba su declaración, al mismo tiempo se valoraban las pruebas y se dictaba la resolución de manera inmediata una vez revisado el expediente.

Definición.

De acuerdo con el Manual General para la tramitación del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera PAMA, emitido por la Administración General de Auditoría Fiscal del Servicio de Administración Tributaria la definición para el PAMA es:

“El conjunto de actos previstos en la Ley Aduanera, ligados en forma sucesiva y con la finalidad de emitir una resolución condenatoria o absolutoria, respecto a la garantía de audiencia al particular al valorar las probanzas y analizar los argumentos que pretendan justificar la legal importación, tenencia o estancia de las mercancías de procedencia extranjera en territorio nacional.”

Para el autor Arturo Hernández de la Cruz⁴⁵, el Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera PAMA es:

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

Como podemos observar se trata de un mecanismo que diseñó el legislador mexicano el cual queda contenido en la Ley Aduanera para darle potestad a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de que si al ejercer las facultades que establece la Ley Aduanera o las facultades de comprobación previstas en el Código Fiscal de la Federación se encontrara con irregularidades que hicieran suponer que no se han cubierto los requisitos y formalidades, tanto arancelarias como no arancelarias, que regulan la entrada y salida de mercancías al territorio nacional, se realice un embargo precautorio de las mercancías materia de duda y se proceda a realizar una investigación para comprobar el cumplimiento de dichas disposiciones legales.

⁴⁵ HERNÁNDEZ DE LA CRUZ, Arturo. Estudio Práctico de las Infracciones y Sanciones Aduaneras. Ediciones Fiscales ISEF. México 2002. p.25.

Es un procedimiento contemplado en los artículos 150, 151, 153, 154, y 155 de la Ley Aduanera vigente, en los que se dan a conocer los lineamientos esenciales que lo conforman, y que a continuación se comentan.

Existencia de un Procedimiento.

Es el conjunto de pasos que se instrumentan por parte de la autoridad aduanera para llegar a un resultado; en este caso se entenderá a toda aquella serie sucesiva de actos jurídicos que ligados uno tras de otro arrojen como resultado final, determinar si una mercancía de origen o procedencia extranjera se encuentra en territorio nacional de forma legal.

Este conjunto de pasos tiene su inicio en un acto jurídico que es el levantamiento del acta circunstanciada de irregularidades, al que seguirán otros que permitirán llegar a una conclusión por parte de quien tenga que resolver el procedimiento iniciado, llegando al final del procedimiento, se sucederá la emisión de un documento que será la resolución final o “liquidación” con el que la autoridad aduanera correspondiente dará conclusión a todo el procedimiento.

Embargo Precautorio.

El motivo principal que distingue este procedimiento de otros, es que en el presente caso existe la práctica de un embargo precautorio de la mercancía que es motivo de la presunción de irregularidades o infracciones, cabe mencionar que por disposición legal se llega a un embargo precautorio de mercancías que aunque no estén en el supuesto de irregularidad o infracción se quedan bajo embargo precautorio para garantizar “el interés fiscal” e incluso la autoridad aduanera llega al embargo precautorio de los medios de transporte en que se conducen las mercancías.⁴⁶

⁴⁶ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. Principios de Derecho Tributario. Editorial LIMUSA Noriega. Editores México 1995. p.164.

Este embargo precautorio se lleva a cabo por las autoridades aduaneras en cualquier día del año de acuerdo a lo que establece el artículo 18, de la Ley Aduanera, y podrá ser practicado por las diversas autoridades que se encuentran señaladas en el Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria.

Presunción de Irregularidades Graves.

Una mercancía, e incluso los medios en que se transportan, no es embargada precautoriamente por la autoridad aduanera si no es que se presume que con ella se han cometido por parte de sus tenedores, infracciones graves a la Ley Aduanera.

Estos supuestos de irregularidades primero e infracciones después, se encuentran tipificadas en la citada Ley, y en algunos casos constituyen los mismos supuestos que el Código Fiscal de la Federación contempla como causantes de delitos fiscales, como lo es el contrabando.

Estas presunciones de irregularidades y posibles infracciones serán verificadas por la autoridad aduanera y al final expondrá su conclusión, en la que concluirá si las mismas se concretaron o perfeccionaron o caso contrario no se llegan a perfeccionar.

Emisión de Documentos Oficiales que indiquen el Inicio y el Fin del Procedimiento.

El Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera PAMA, es un procedimiento formal, el cual tiene que realizarse por la autoridad aduanera y el contribuyente, cumpliéndose con ciertos pasos perfectamente delimitados, como la declaración del inicio o fin del procedimiento a través de un documento

oficial expedido por la autoridad aduanera competente, el cual deberá de tener los distintivos que lo identifiquen como un documento oficial.

Tiempo de Resolución.

La Ley Aduanera establece que la autoridad aduanera tendrá cierto tiempo en que deba de resolver el procedimiento, asimismo se establecen determinados tiempos en los que la Ley conoce del derecho de réplica o garantía de audiencia.

El tiempo que la Ley Aduanera establece para su resolución, se cuenta a partir del día siguiente al que surta efectos la notificación del Acta de Inicio, el tiempo es de cuatro meses, sin embargo algunas autoridades rebasan con mucho ese tiempo; al respecto es preciso comentar que diversas salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa recomiendan a la autoridad que se ajuste al tiempo establecido por la Ley para resolverlo.

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

Lo anterior, evidentemente resulta benéfico para el particular toda vez, que le da certeza de que la autoridad resuelva su situación fiscal en dicho término, o en caso contrario le tendrá que devolver las mercancías que le fueron embargadas precautoriamente.

Sin embargo resulta preciso comentar que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 1 fracción IV de las Disposiciones Transitorias de la Ley Aduanera, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1 de enero de 2002,

esa disposición será aplicable sólo a los procedimientos que se inicien con posterioridad al 31 de diciembre del 2002, y que los procedimientos iniciados con anterioridad al 1 de enero de 2003, continuarán su proceso conforme al artículo 153 de la Ley Aduanera vigente hasta el 31 de diciembre del 2002.

Garantía de Audiencia.

Como en todo procedimiento o juicio, el afectado tiene la oportunidad de defenderse ante la autoridad que le inició el acto de molestia, en este caso la aplicación de preceptos constitucionales le concede al particular tiempos para ofrecer alegatos y pruebas que intenten desvirtuar el supuesto de irregularidad en que se colocó en un principio.⁴⁷

La Ley Aduanera establece que el derecho de audiencia se ejercerá en los diez días hábiles siguientes a aquél en que haya surtido efecto la notificación del Acta de Inicio, y los mismos se encuentran comprendidos dentro del periodo de cuatro meses que tiene la autoridad aduanera para dictar la resolución.

ETAPAS DEL PAMA.

El Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera, se comprende de varias fases o momentos, los cuales presentan aspectos particulares que permiten distinguir a uno de otro, estas fases las podemos listar de la siguiente manera, y deberán guardar el orden en que se deben efectuar:⁴⁸

⁴⁷ Sánchez Gómez, Narciso. "Segundo Curso de Derecho Administrativo". Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México 2001, p. 401.

⁴⁸ Carvajal Contreras, Op. Cit. p. 487.

Levantamiento de un Escrito o Acta de Irregularidades.

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

Por lo antes señalado, la Ley indica que las autoridades aduaneras tienen dos opciones para hacer constar irregularidades que observen en sus diversas facultades de comprobación.

Una de estas opciones es levantar un escrito de irregularidades cuando las inconsistencias que se observan por parte de la autoridad aduanera en el ejercicio de facultades de comprobación, tenga que ver con la determinación de contribuciones omitidas, cuotas compensatorias y en su caso la imposición de sanciones pero que no sea aplicable un embargo precautorio, para iniciar así un procedimiento que establece al artículo 152 de la Ley Aduanera llamado en el ambiente aduanal como “PACO”, cuyas siglas refieren el Procedimiento Administrativo de Contribuciones Omitidas, procedimiento en el cual no se realiza un embargo precautorio de mercancías.

Otra de estas opciones es el levantamiento de una acta circunstanciada de hechos donde se de cuenta de las irregularidades que fueron encontradas por la autoridad aduanera al practicar el reconocimiento aduanero en términos de lo que dispone el artículo 44 de la Ley Aduanera, o bien cuando sea resultado de la práctica del segundo reconocimiento conforme a lo establecido en el referido artículo, e incluso cuando las mercancías al no haberles tocado la práctica de tales facultades de comprobación de una orden de verificación de mercancías en transporte, o en su caso cuando la autoridad realice la revisión de los documentos que fueron presentados para la práctica del despacho aduanero en un momento posterior a los tres antes mencionados, y se realice en el domicilio del contribuyente a través de la práctica de una visita domiciliaria.

En este sentido cabe mencionar que podemos ubicar este último supuesto cuando derivado de la práctica del reconocimiento aduanero, segundo reconocimiento, verificación de mercancías en transporte e incluso durante la ejecución de una visita domiciliaria, se observe que se está en presencia de irregularidades que pueden dar origen a la comisión de infracciones consideradas como graves se procederá a realizar un embargo precautorio de mercancías.

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

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

Es importante resaltar que la frase que utiliza el legislador para instruir a la autoridad a levantar alguno de estos escritos, es “se hará constar”, lo cual indica que no puede haber discrecionalidad en este procedimiento, toda vez que la misma está obligada a hacerlo, y la ejecución de dicha acta va en beneficio y protección del contribuyente, ya que podrá por derivación, tener un tanto del oficio en el que la autoridad deje constancia de los hechos.

Elaboración del Acta de Inicio del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera, PAMA.

El inicio del PAMA procede cuando se da alguno de los supuestos señalados en el artículo 151 de la Ley Aduanera, y éste es invocado por las autoridades aduaneras con un Acta de Inicio, que deberá comunicarse al contribuyente. Los supuestos de embargo podrán determinarse en el reconocimiento aduanero, el segundo reconocimiento, la verificación de mercancías en transporte, en una visita domiciliaria, auditoria o en el ejercicio de las facultades de comprobación de la autoridades aduaneras, caso en el cual procederán a embargar precautoriamente las mercancías y los medios en que se transporten, cumpliéndose para tal efecto las formalidades de Ley.⁴⁹

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

⁴⁹ TREJO VARGAS. Pedro. Op. Cit. p. 351

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

Esta Acta de Inicio deberá entregarse al interesado mediante notificación por escrito, la cual podrá ser personal, para realizar dicha notificación se tiene que cumplir con las formalidades que el Código Fiscal de la Federación establece.

Contenido del Acta de Inicio.

El Acta de Inicio del PAMA, además de lo señalado por el artículo 38, del Código Fiscal de la Federación, deberá contener:

- La identificación de la autoridad que practica la diligencia.
- Los hechos y circunstancias que motivan el inicio del procedimiento.
- La descripción, naturaleza y demás características de las mercancías.
- La toma de muestras de las mercancías; y
- En su caso, otros elementos probatorios necesarios para dictar la resolución correspondiente.⁵⁰

Adicionalmente, la autoridad aduanera requerirá al interesado para que designe dos testigos y señale domicilio para oír y recibir notificaciones dentro de la circunscripción territorial de la autoridad competente para tramitar y resolver el procedimiento correspondiente, salvo que se trate de pasajeros en cuyo caso, podrán señalar un domicilio fuera de dicha circunscripción, apercibiéndolo

⁵⁰ Ídem.

que, de no hacerlo, o de señalar un domicilio que no le corresponda a él, o a su representante, las notificaciones que fueren personales se efectuarán por estrados. Si los testigos no son designados o estos no aceptan fungir como tales, quien practique la diligencia los designará.

Aquí cabe hacer mención que si los testigos no firman el acta por que se negaron a ello, o sí el interesado no señala domicilio para oír y recibir notificaciones, dichas circunstancias siempre que se asienten en el acta, no invalidan la misma, pues la Ley es omisa al respecto.

De igual forma, dicha acta deberá señalar que el interesado cuenta con un plazo de diez días hábiles, contados a partir del día siguiente a aquél en que surta efecto la notificación, a fin de ofrecer las pruebas y formular los alegatos que a su derecho convengan.

A continuación, se describen los datos y requisitos que deben contener el Acta de Inicio del PAMA;

1. Proemio.

- Identificación de la autoridad.
- Identificación del compareciente.
- Designación de testigos de asistencia.

1. Derecho.

- Fundamentación y competencia de la autoridad.

3. Hechos.

- Solicitud de la documentación comprobatoria.
- Retiro de candados fiscales.
- Recepción, revisión y valoración documental.
- Resultado de la revisión y valoración documental.
- Hechos y circunstancias que motivan el procedimiento.
- Inventario, clasificación arancelaria, cotización y avalúo de la mercancía.
- Embargo precautorio de las mercancías y medios de transporte.
- Depositaria de las mercancías.

4. Cierre del Acta.

- Notificación de Inicio del PAMA y del periodo probatorio.
- Solicitud de domicilio para oír y recibir notificaciones.
- Lectura y cierre del acta.
- Firmas de los que en ella intervienen.

Por otra parte, los datos del Acta de Inicio del PAMA no varían en ningún caso, salvo que se trate de una verificación de mercancías de comercio exterior en transporte, donde deberán asentar datos propios de las circunstancias de la verificación, como pueden ser; los datos de la identificación de los verificadores, la recepción de la orden de verificación al conductor, el traslado de las mercancías y el vehículo al recinto fiscal, requerimiento, recepción, revisión y valoración documental, entre otros.

Finalmente, la autoridad que levante el acta respectiva deberá entregar al interesado en ese mismo acto, copia del Acta de Inicio del Procedimiento, momento en el cual se considerará notificado. De igual forma, el inicio y cierre del acta podrá hacerse en fechas diferentes, lo cual es común cuando se tiene que investigar grandes cantidades o volúmenes de mercancía, siempre que se motive dicha circunstancia en la misma, pues al contener el acta diversos actos, éstos se consideran parciales respecto de la misma Acta de Inicio del Procedimiento.

Periodo para la Presentación de Alegatos y Pruebas.

En el Acta de Inicio, la autoridad aduanera que la levante señalará que el importador cuenta con un tiempo para manifestar todo lo que a su derecho convenga, este es un derecho que tiene el interesado consagrado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En este período de tiempo, también denominado plazo para el derecho de audiencia, se podrán ofrecer o presentar pruebas y alegatos que busquen desvirtuar las irregularidades que encontró la autoridad aduanera y que en suma constituyen infracciones a la legislación aduanera desde el punto de vista de la autoridad, y deberán de presentarse ante las oficinas de la autoridad que realizó el levantamiento del Acta de Inicio.⁵¹

⁵¹ Sánchez Gómez, Narciso. Op.Cit. p.414.

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

Es importante señalar que la Ley Aduanera establece que el derecho de audiencia será de diez días, sin embargo por aplicación de lo que dispone el artículo 12 y la fracción II del artículo 258, del Código Fiscal de la Federación que como bien recordamos se aplica supletoriamente a la Ley Aduanera tal como lo establece el artículo 1, de este ordenamiento rector, se consideran días hábiles, entendiéndose por éstos, aquellos en que se encuentran abiertas al público las oficinas de las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación durante el horario normal de labores.

Periodo para que la Autoridad Dicte la Resolución al Procedimiento.

Para que la Autoridad Dicte la Resolución al Procedimiento existen dos supuestos:

A.- Si la autoridad que levantó el Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera, al realizar las pruebas y alegatos que el interesado presentó en su defensa, encuentra que con lo presentado se aclara el motivo que originó el levantamiento del mismo, es decir, se desvirtúan los supuestos por los cuales se efectuó el embargo precautorio y en consecuencia se acredita la legal estancia o tenencia de las mercancías en el país, se determina que las irregularidades no son tales y por lo tanto las presuntas infracciones que se establecieron no existieron en realidad, deberá de proceder a dictar una resolución absolutoria de inmediato.

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

Cabe mencionar que si esta resolución es dictada por la aduana, la misma tendrá el carácter de provisional, lo anterior de conformidad con lo que dispone el artículo 153 de la Ley Aduanera, por lo que de acuerdo a lo establecido en el Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria en su artículo 19 fracción I, en relación con el artículo 17 fracción XII, del mismo Reglamento le correspondería a las Administraciones Locales de Auditoría Fiscal dictar la resolución definitiva.

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

B.- El segundo supuesto se perfecciona cuando el interesado no desvirtúe en el tiempo de diez días hábiles, mediante el ofrecimiento o presentación de pruebas documentales, los hechos y circunstancias que motivaron el inicio del procedimiento, así como cuando ofrezca pruebas que no se relacionan con la materia del procedimiento.

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

De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 153, de la Ley Aduanera, los meses se empezarán a contar a partir de que se realizó el levantamiento del Acta de Inicio de Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera.

Es preciso mencionar que muchas de las administraciones competentes para emitir resolución no emiten la misma en los cuatro meses, y se toman hasta poco antes de cinco años para emitirla, lo anterior conforme a lo dispuesto en el Código Fiscal de la Federación en el artículo 67 fracción III, que indica, que las facultades de las Autoridades Fiscales para determinar contribuciones omitidas y sus accesorios, así como para imponer sanciones por infracciones a dichas disposiciones, se extinguen en el plazo de cinco años.

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

Emisión de Documentos con el que se pone fin al Procedimiento.

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

Este documento será notificado por la autoridad aduanera que instruyó el procedimiento en caso de que fuese absolutorio, pero en el supuesto de que fuese condenatorio, corresponderá enviarlo a la autoridad que el propio Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria establece como competente.

Estas son las fases que se repiten en la sustanciación de los Procedimientos Administrativos en materia aduanera, sin embargo, si bien es cierto no se elaboran de la misma forma en cada un de las dependencias del Servicio de Administración Tributaria que existen en todo el país, ya que cada una le imprime un sello especial, guardando entre sí la misma consistencia que dan los requisitos que establece la Ley Aduanera.

Requisitos del Acta de Inicio de un PAMA.

Estos requisitos se contemplan en el artículo 150 de la Ley Aduanera los requisitos esenciales que deben tomar en cuenta las autoridades aduaneras cuando lleven a cabo la elaboración de un Acta de Inicio de Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera.

En una Acta de Inicio todos esos requisitos deben estar presentes ya que desde nuestro punto de vista, la falta de alguno de ellos sería incumplir con lo que está dispuesto como obligado por el legislador, ya que el texto de Ley establece que;

“En dicha acta se deberá hacer constar, lo que de no encontrarse en el acta en consecuencia sería violatorio del procedimiento, lo que más tarde puede esgrimirse como materia de defensa ante las autoridades competentes y podrá derivar en anulación del procedimiento.”

Los puntos señalados en el referido artículo 150 de la Ley Aduanera que integran el Acta de Inicio del PAMA son:

Identificación de la Autoridad.

En dicha acta se deberá de hacer constar la identificación de la autoridad que practicara la diligencia. Esta identificación debe de ser específica y debe incluir los siguientes datos;

- Fecha de expedición del oficio en donde se haga constar la personalidad del funcionario o los funcionarios públicos que lleven acabo la diligencia.
- El número del oficio que acredita tal personalidad.
- Identificación del funcionario.
- Cargo que desempeña el funcionario en la dependencia.
- Filiación y fotografía del funcionario.
- Nombre y firma del funcionario.
- Nombre y firma del titular de la dependencia.

Las autoridades aduaneras normativas establecen formatos o machotes, que deben de considerarse en cada una de las oficinas que conforman el aparato fiscalizador para elaborar las denominadas constancias de identificación, por lo que en general los documentos con los que se identifican las autoridades que actúan realizando embargos precautorios siempre contienen los elementos que se han precisado pero el particular estará en posibilidades de rechazar dichas identificaciones si es que tiene elementos para dudar de la autenticidad de las mismas.

Descripción de los Hechos y Circunstancias que motivan el PAMA.

Otros de los requisitos que deben de mencionarse en el Acta de Inicio son los hechos y circunstancias que motivaron el levantamiento del Acta de Inicio, los cuales deben de ser narrados en forma tal que expresen claramente tanto el tiempo en que sucedieron los hechos, el modo en que encontró la autoridad aduanera para presumir actos irregulares y el lugar donde se dieron los hechos que motivaron al Acto de Inicio del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera.

Este desglose de hechos y circunstancias que motivaron el Inicio del Procedimiento debe de ser suficiente para cualquier persona que lea el contenido del acta, tenga una idea clara de cómo sucedieron los hechos que encontró la autoridad aduanera que constituyen las irregularidades que motivaron el levantamiento del Acta de Inicio.

Descripción, Naturaleza y Características de las Mercancías a Embargar Precautoriamente.

Uno de los requisitos que debe quedar claramente expresado es el que se refiere al tipo de mercancía que es motivo del Inicio del Procedimiento, ésta debe describirse e identificarse con datos que expresen la naturaleza de la misma y las características particulares que la definan.

Así mismo, el número de serie de las mercancías en caso de existir, número de modelo de las mismas, estado en que se encuentran; si son nuevas, usadas reconstruidas y en general, cualquier dato que permita identificarlas de la mejor manera, deben de colocarse los datos dentro del acta para que quede una constancia clara de la materia en el expediente.

Toma de Muestras.

En algunos casos en el momento en que se realiza la actuación, la autoridad aduanera no logra identificar a la perfección la naturaleza exacta de las mercancías, por lo que tiene que ocurrir a la toma de muestras de las mismas.

Cuando se llegue a tal extremo en el Acta de Inicio se deberá especificar que se realizó la toma de muestras, para este efecto se tiene que seguir con el siguiente procedimiento:

Primeramente se tomarán las muestras por triplicado, a menos que lo anterior no sea posible en virtud de la naturaleza de las mercancías, por el volumen de la mercancía de donde se obtenga la muestra e incluso por el valor de la misma. Estas muestras se repartirán de la siguiente forma; una parte será para la autoridad aduanera que debe de practicarle un análisis ya sea de tipo físico o químico para llegar a determinar la naturaleza de la misma, otro tanto será para la autoridad que haya tomado la muestra quien la tendrá en custodia hasta que se dictamine por parte de la autoridad competente, y la última quedará en poder del agente o apoderado aduanal quien también la conservará hasta que se de el dictamen correspondiente.

Cabe mencionar que las muestras deberán de ser idénticas y en el supuesto de que existiese diversidad de una misma mercancía se toman muestras de cada un de ellas.

Cada muestra deberá de colocarse en un recipiente sellado o debidamente acondicionado el cual deberá cerrarse, cada recipiente al momento en que se selle deberá de firmarse por las personas que intervienen en la toma de las mismas, es decir, por la autoridad aduanera, y el representante legal del importador, como lo marca la Ley Aduanera dentro de los recintos fiscales o fiscalizados, puede ser el personal autorizado del agente o apoderado aduanal.

En el Acta de Inicio deberá quedar establecido de cuáles mercancías se tomaron muestras, así mismo, con que número quedaron identificadas, para su posterior identificación y rescate por parte del importador y no dejar que sufran abandono a favor del Fisco Federal, lo anterior claro, si fuese redituable su recuperación.

Designación de Testigos.

Otro de los elementos importantes que debe de quedar debidamente establecido es el señalamiento de dos personas que acepten servir como testigos dentro del procedimiento que se levanta, esta designación deberá ser hecha por parte del interesado, la cual se debe hacer a requerimiento de la autoridad aduanera que levanta el Acta de Inicio.

Si el interesado no designa a los dos testigos porque no tuviera en ese momento a ninguna persona de su confianza para ese cargo, o bien si los testigos que designara no aceptan dicho encargo e incluso si renunciaran a dicho cargo una vez, que ya hubieran aceptado, la autoridad aduanera que formule el Acta de Inicio designará a los testigos.

Señalar Domicilio para Oír y Recibir Notificaciones.

La autoridad que practique la diligencia deberá de requerir al interesado para que designe un domicilio en donde se le pueda notificar el o los documentos que resulten del procedimiento que se inicie, este domicilio deberá encontrarse geográficamente dentro de la circunscripción territorial de la autoridad aduanera a la que le corresponda tramitar y dictar la resolución correspondiente.⁵²

⁵² Acosta Romero, Miguel. Derecho Administrativo Especial. Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México 1999. p.610.

En el caso de que el interesado sea un pasajero, entendiendo a éste como toda persona que introduzca mercancías de comercio exterior a su llegada al país o al transitar de la franja o región fronteriza al resto del territorio nacional, se tendrá que aceptar el domicilio que señale, aunque éste se encuentre fuera de la circunscripción territorial del lugar donde tiene la sede la autoridad que resolverá dicho procedimiento.

Este domicilio deberá de quedar claramente establecido conteniendo la localidad, el nombre de la calle, el número exterior e interior, el código postal, la Delegación o Municipio, y el país de que se trate.

Es de señalarse que en el Acta de Inicio quedara el apercibimiento de parte de la autoridad, que en caso que señale un domicilio que no le corresponda o en caso de que el domicilio no exista, las notificaciones que deriven del procedimiento y se tuvieran que hacer de forma personal le serán efectuadas a través de la dependencia que tenga que resolver el procedimiento, o bien a quien le corresponda efectuar la notificación.

Señalar el Periodo de Audiencia.

En el Acta de Inicio correspondiente se señalará con diez días hábiles para que manifieste lo que a su derecho convenga y ofrezca o presente las pruebas que respalden sus alegatos.

Este ofrecimiento o presentación de pruebas y alegatos se tendrá que hacer ante la aduana que levante el procedimiento correspondiente o en su caso ante la autoridad que de inicio al mismo, a través de medios escritos. No se tomará en cuenta cualquier ofrecimiento relacionado con el expediente que se resuelve, que no sea por vía escrita.

En ocasiones el particular afectado reconoce que el embargo precautorio se debió a que realizó actos u omisiones que son de su responsabilidad y está de acuerdo hacerse acreedor a sanciones, por lo que para acelerar la tramitación de la resolución que ponga fin al procedimiento, solicitara que se le emita de inmediato su determinación fiscal sin considerar el derecho de audiencia, situación que no es aceptada por la autoridad aduanera, ya que violaría, a pesar de su consentimiento, el procedimiento constitucional que da nacimiento al derecho de audiencia, por lo que en consecuencia el particular deberá dejar que transcurra el tiempo que se le ha otorgado para presentar su defensa ante el procedimiento.

Notificación del Embargo Precautorio de la Mercancía.

En la Acta de Inicio, la autoridad aduanera deberá señalar al interesado, que las mercancías motivo de la actuación quedarán embargadas de manera precautoria por lo que las mismas no podrán ser retiradas del recinto fiscal donde sean depositadas, hasta en tanto se demuestre su legal tenencia, estancia o importación, o en su caso, si la autoridad correspondiente concluye que para dichas mercancías no se acredita la legal estancia, tenencia o importación determinará que las mismas pasan a ser propiedad del Fisco Federal.

Dicha notificación podrá ser contenida en el cuerpo del Acta de Inicio, o bien en algún documento que para tal fin emita la autoridad correspondiente.

En cualquiera de los dos casos señalados, el interesado podrá anotar de su puño y letra alguna leyenda que indique que se está dando por notificado de la actuación relacionada con el embargo precautorio, siendo suficiente que coloque su nombre o firma, así como la hora y la fecha en que se celebra la notificación, lo cual es importante, ya que en algunos casos permite dilucidar la

forma en que se sucedieron los hechos relacionados con el embargo precautorio.

Muchas veces sucede que el interesado no está de acuerdo con lo que contiene el Acta de Inicio, y se niega a darse por notificado, sin embargo la autoridad en estos casos deja expresado en el cuerpo del documento que el afectado se sustrajo del acto administrativo, a través de una leyenda.

En los dos casos con las características señaladas se toma como fecha de notificación del documento las fechas que quedan estampadas en el mismo, como pueden ser; las que se escriben de puño y letra o la que coloca la autoridad aduanera.

Notificación del Acta de Inicio.

Por último, el interesado deberá recibir de manos de la autoridad una copia legible y completa del Acta de Inicio correspondiente. Las reformas a la Ley Aduanera publicadas el 31 de diciembre de 2000, marcan la obligación de que dicha acta deberá entregarse en el mismo acto en que se levante, otorgando una seguridad jurídica al interesado, ya que en anteriores ocasiones se entregaba dicha copia del acta hasta dos o tres semanas, e incluso meses posteriores, al día en que se había efectuado el levantamiento del acta.

Es pertinente comentar que la Ley Aduanera señala que el día en que se entrega la copia del acta al interesado, desde ese día se considera que el se encuentra notificado, sin embargo es importante hacer notar en conformidad con lo que dispone el Código Fiscal de la Federación, se toma como fecha de notificación al día siguiente de aquél en que surte efectos la notificación del acta respectiva, para tal efecto existe jurisprudencia que reafirma esta última hipótesis, por lo que las autoridades aduaneras generalmente toman este último criterio.

Sustanciación del PAMA.

1. Pruebas y Alegatos:

Una vez notificado al interesado del Acta de Inicio del PAMA, éste deberá ofrecer por escrito las pruebas y alegatos que a su derecho convenga, ante la autoridad aduanera que hubiera levantado dicha acta, dentro de los diez días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del acta. El ofrecimiento, desahogo y valoración de las pruebas se hará de conformidad con lo dispuesto por los artículos 123 y 130, del Código Fiscal de la Federación.

Los diez días hábiles con que cuenta el interesado para ofrecer las pruebas y alegatos dentro del PAMA, se computarán a partir del día siguiente a aquél en que surta efectos la notificación del Acta. Por ejemplo, si el Acta de Inicio del PAMA se notifica el jueves 14, causa efectos el viernes 15, y empieza a correr el plazo el lunes 18, siendo éste el primer día del cómputo del plazo, recordemos que en los plazos fijados en días no se cuentan los sábados y domingos ni días inhábiles, a que se refiere el artículo 12, del Código Fiscal de la Federación de aplicación supletoria conforme a lo dispuesto por el artículo 1 primer párrafo de la Ley Aduanera.

Para ampliar este punto se deberá considerar que el cómputo del plazo de diez días, en términos del artículo 12 del Código Fiscal de la Federación, no se contarán los sábados ni domingos ni días considerados inhábiles, la notificación surtirá efectos al día siguiente a aquél en que se haya practicado, por lo que el cómputo del plazo de diez días hábiles se deberá iniciar un día después, es decir, si se inicia el levantamiento del Acta de PAMA un día miércoles y se concluye y notifica el jueves, surtirá sus efectos el viernes, siempre y cuando sea hábil y el cómputo iniciará el día lunes siempre y cuando también sea día hábil; en caso de que el viernes fuese hábil, la notificación surtirá sus efectos el lunes y el plazo se computará a partir del martes.

Por otra parte, considero que por economía procesal en el PAMA es recomendable aceptar pruebas documentales cuando sean presentadas después del plazo de los 10 días referidos, toda vez que la falta de presentación puede tener como consecuencia la preclusión de la prueba cuando está se emitió o fue obtenida con anterioridad a la fecha del despacho de la mercancía, pues si se exhibe dentro del PAMA antes de dictar la resolución definitiva se le debe admitir y valorar, aún cuando no se haya presentado al momento del despacho por error, pues su presentación extemporánea no puede tener como consecuencia privar al particular de su prueba, como sucede en repetidas veces por ejemplo, los certificados de origen.

2. Efectos de las Prueba:

Cuando el interesado presente pruebas documentales que;

- a) Acrediten la legal estancia o tenencia de las mercancías en el país;
- b) Desvirtúen los supuestos por los cuales fueron objeto de embargo precautorio;
- c) Acrediten que el valor declarado fue determinado correctamente, conforme al Título III, Capítulo III, Sección Primera, del Impuesto General de Importación de la Ley Aduanera.

En los casos a que se refiere el artículo 151 fracción VII de la propia Ley, la autoridad que levantó el Acta de Inicio del PAMA, dictará de inmediato la resolución, sin que en estos casos se impongan sanciones ni se esté obligado al pago de gastos de ejecución de existir mercancías embargadas se ordenará su devolución.

De esta manera, al ser el PAMA un procedimiento aduanero de carácter administrativo, en la práctica se observa que las pruebas aportadas en el mismo generalmente se presentan con el fin de;

- a) Desvirtuar los supuestos por los cuales fueron objeto de embargo precautorio las mercancías o medios de transporte;
- b) Desvirtuar los supuestos de infracciones administrativas previstas en la Ley Aduanera;
- c) Acreditar la legal estancia o tenencia de las mercancías de comercio exterior en el país;
- d) Acreditar el cumplimiento de regulaciones y restricciones no arancelarias;
- e) Acreditar que el valor en aduana fue declarado correctamente; y
- f) Acreditar que no se cometieron infracciones administrativas previstas en la Ley Aduanera.

En el PAMA la autoridad se abstendrá de analizar cualquier otra irregularidad o infracción no prevista en la Ley Aduanera, por ejemplo; posibles infracciones administrativas de otras leyes, o delitos fiscales contemplados en el Código Fiscal de la Federación o Código Penal Federal, tales como conductas tipificadas de, robo, contrabando, violación a los derechos de propiedad intelectual, posesión o acopio de armas, etcétera. Sin embargo, en estos casos la autoridad aduanera seguirá la normatividad aplicable para realizar la denuncia, declaración de perjuicio o querrela, según corresponda, así como poner a disposición de las autoridades respectivas o del Ministerio Público de la Federación, al presunto inculcado como a los elementos, mercancías prohibidas, instrumentos u objetos de ilícitos, cuando así proceda.

Por otro lado, en virtud de que la Ley Aduanera es omisa respecto de las tercerías, consideramos que en el PAMA resulta improcedente dar entrada a las tercerías, excluyentes de dominio o de preferencia, ya que éstas se podrán hacer valer en el recurso de revocación administrativa a fin de salvaguardar las garantías individuales del particular. Lo anterior también se justifica ya que de conformidad con el artículo 146, de la misma Ley, la tenencia, transporte o manejo de mercancías de procedencia extranjera, a excepción de las de uso personal, debe de ampararse con la documentación correspondiente en todo tiempo, es decir, que si el gobernado trae consigo mercancías irregulares que no le pertenecen y que no acreditan su legal estancia en el país, por ese sólo hecho las mercancías son objeto de embargo conforme al artículo 151 de la Ley Aduanera.

3. Plazo para Resolver.

Debemos comentar que el artículo 153, de la Ley Aduanera, resulta confuso en cuanto a los plazos que señala para que la autoridad dicte la resolución definitiva dentro del PAMA, estableciendo que:

Si el interesado (entiéndase también al responsable solidario) no presenta las pruebas o éstas no desvirtúan los supuestos por los cuales se embargó precautoriamente la mercancía, las autoridades aduaneras dictarán resolución definitiva, en un plazo que no excederá de cuatro meses, contados a partir del día siguiente a aquél en que surtió efectos la notificación del Inicio del PAMA el interesado presentara pruebas, pero no desvirtúan los hechos y circunstancias que motivaron el Inicio del PAMA, así como cuando ofrezca pruebas distintas, las autoridades aduaneras dictarán resolución determinando, en su caso, las contribuciones y las cuotas compensatorias omitidas, e imponiendo las sanciones que procedan, en un plazo que no excederá de cuatro meses a partir de la fecha en que se levantó el Acta de Inicio.

Sobre el tema de las notificaciones en el PAMA, la Ley Aduanera especifica respecto del Código Fiscal de la Federación, que se aplicaran las reglas que ella señale, por lo que la notificación se tenderá efectuada a partir del día siguiente a aquél en que surtió efectos la misma, teniendo un plazo de cuatro meses para dictar resolución, contada a partir de la fecha en que se levantó el Acta de Inicio, entendiéndose que se “levantó el Acta de Inicio” cuando ésta fue debidamente notificada, independientemente del momento en que la notificación haya surtido efectos.

De igual forma, cuando la autoridad no emita la resolución definitiva en el término de los cuatro meses ya mencionados, invariablemente el Acta de Inicio y las demás actuaciones por Ministerio de Ley quedarán sin efecto.

Facultades de las Autoridades Aduaneras Competentes para Levantar y Tramitar un PAMA.

La Ley Aduanera en su artículo 150, dispone que “las autoridades aduaneras levantarán el Acta de Inicio”, y el artículo 151, establece que “las autoridades aduaneras procederán al embargo precautorio...”, pero no refiere cuáles autoridades son competentes para realizar estos actos dentro de un Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera.

4.2. Procedimiento de Irregularidad en Materia Aduanera (PIMA).

El Procedimiento de Irregularidad en Materia Aduanera “PIMA” se encuentra regulado por el artículo 152 de la Ley Aduanera, el cual dispone que; “En los casos que con motivo del reconocimiento aduanero, del segundo reconocimiento, de la verificación de mercancías en transporte, de la revisión de los documentos presentados durante el despacho o del ejercicio de las facultades de comprobación, en que proceda la determinación de contribuciones omitidas, cuotas compensatorias y, en su caso, la imposición de

sanciones y no sea aplicable el artículo 151, de esta Ley, las autoridades aduaneras procederán a su determinación, sin necesidad de sustanciar el procedimiento establecido en el artículo 150, de esta Ley”.

Algunos llaman también “Procedimiento Administrativo de Contribuciones Omitidas” (PACO) o “Pamita”, al procedimiento del artículo 152 de la Ley Aduanera, pero ello es incorrecto, pues no siempre se inicia éste por detectarse contribuciones omitidas, por ejemplo, es posible iniciar dicho procedimiento cuando no se cumpla con alguna regulación o restricción no arancelaria detectada en la glosa de documentos, y al no estar físicamente la mercancía, procede iniciar el procedimiento del artículo 152, de la Ley Aduanera. Por casos como el anterior, sugiero que dicho procedimiento en lugar de llamarle Procedimiento Administrativo de Contribuciones Omitidas, se denomine Procedimiento de Irregularidades en Materia Aduanera o PIMA.

En este caso, la autoridad aduanera dará a conocer mediante escrito o acta circunstanciada los hechos u omisiones que impliquen la omisión de contribuciones, cuotas compensatorias y, en su caso, la imposición de sanciones, y deberá señalarse que el interesado cuenta con un plazo de diez días para ofrecer las pruebas y alegatos que a su derecho convengan.

Las autoridades aduaneras efectuarán la determinación en un plazo que no excederán de cuatro meses.

En los demás casos la determinación del crédito fiscal se hará por la autoridad aduanera.

De lo anterior se desprende que el PIMA.

a) Podrá iniciarse en:

1. El reconocimiento aduanero;
2. El segundo reconocimiento;
3. La verificación de mercancías en transporte y
4. La glosa de documentos.

b) Procederá únicamente cuando se trate de determinación de contribuciones.

c) Cuando no sea aplicable o no se pueda realizar el embargo de las mercancías, ya sea por que física o materialmente es imposible no encontrarse a la vista, por ejemplo, en las importaciones o exportaciones de líquidos por tuberías, la mercancía haya desaparecido del recinto fiscal, en operaciones donde no se requiera la presentación física de las mercancías ante la aduana, etcétera.

4.3. Diferencia entre PAMA y PIMA.

El Procedimiento de Irregularidades en Materia Aduanera regulado en el artículo 152, De la Ley Aduanera, denominado PIMA, se diferencia del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera o PAMA, por que sólo procede la determinación de contribuciones omitidas, cuotas compensatorias y, en su caso, la imposición de sanciones, no siendo aplicable el procedimiento establecido en los artículos 150, 151, y 153 de la Ley Aduanera. Esto es, por no ser posible decretar el embargo de mercancías de comercio exterior y de sus medios de transporte, ya sea por que no es posible materialmente, o por que se trate de infracciones formales muy leves y sólo procede la aplicación de multas formales o la determinación de créditos fiscales.

Respecto de la no procedencia del inicio del PAMA por imposibilidad material del embargo, algunos estiman que ello vulnera el principio de equidad jurídica, pues pueden ocurrir casos reales, por ejemplo, en una glosa de laboratorio que se esté en los supuestos de embargo de las mercancías pero por el simple hecho de que la mercancía ya no está en presencia de la autoridad aduanera, esta no procede a decretar el inicio del PAMA. Se considera que desde el punto estrictamente jurídico no se viola dicho principio, ya que el artículo 152, de la Ley Aduanera (PIMA), es una norma general, abstracta y obligatoria, cuyo procedimiento contenido en el no está condicionado a un solo caso o hecho aislado en particular, sino a todos aquellos supuestos que se ajusten a las hipótesis previstas en el mismo numeral y que excluyen la aplicación del artículo 151 de la Ley Aduanera que señala las causales de embargo precautorio, concebido bajo la lógica de que materialmente proceda esta medida cautelar que tampoco limita a la autoridad para ampliar el embargo mediante el Procedimiento Administrativo de Ejecución (PAE) una vez determinado y notificado el crédito fiscal respectivo que, en su caso se aplique, a sabiendas de que el embargo precautorio previsto en el citado numeral 151, es sólo un medio preventivo para evitar que se sigan cometiendo infracciones a la Legislación Aduanera y de comercio exterior con las mercancías secuestradas, así como para garantizar posibles créditos fiscales, mientras se resuelve en definitiva, el procedimiento con la notificación de la resolución definitiva misma que también podrá ser impugnada.⁵³

Por otra parte, la notificación del escrito o acta de incidencias que contenga las irregularidades detectadas y en su caso, la imposición de sanciones, deberá realizarse conforme a las formalidades señaladas anteriormente, dándole al interesado un plazo de 10 días para ofrecer las pruebas y alegatos que a su derecho convengan. En este caso, el ofrecimiento, desahogo y valoración de las pruebas se hará, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 123 y

⁵³ Op. Cit. p. 384.

130 del Código Fiscal de la Federación, debiendo emitir la resolución definitiva en un plazo que no excederá de cuatro meses contados a partir de la notificación, de lo contrario opera la negativa ficta.

4.4. Los Efectos de la Interrupción del Acta de Inicio del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera.

Es común la violación en la Acta de Inicio del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera toda vez, que el acta se interrumpe constantemente por parte de las autoridades en cualquier momento del día y durante todo el año o porque la autoridad tiene un sinfín de actividades, aunado a que debe describir en el acta la mercancía o por que el reconocimiento aduanero no se a terminado.

Los Efectos Acta de Inicio del PAMA consisten en; visitas domiciliarias, de una verificación de mercancías en el transporte o del reconocimiento aduanero.

En las visitas domiciliarias; constantemente las autoridades hacendarias al acudir a un domicilio para el embargo de mercancía la autoridad constantemente sobrepasa su atribución, embargando cualquier mercancía e impidiendo que la actuación concluya el mismo día suspendiéndola provisionalmente y continuarla al día siguiente. De las verificaciones de mercancías en el transporte; las actuaciones se realiza al concluir el día, al cobijo del artículo 18, de la Ley Aduanera, que señala “que para el ejercicio de las facultades de comprobación se consideran hábiles todos los días del año las veinticuatro horas del día”. Por lo que en la práctica detienen los vehículos para llevarlos a recintos fiscales y al siguiente día hábil verificar las mercancías. En cuanto al reconocimiento aduanero; se comete la misma arbitrariedad, pues al

no haber un tiempo para efectuar la diligencia, el transporte esta detenido temporalmente hasta que la autoridad decida comenzar el Acta de Inicio.

Debemos establecer que los Efectos de la Interrupción del Acta de Inicio del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera traen como consecuencia:

- La ilegalidad de la nulidad del Acta de Inicio del PAMA.
- Da la oportunidad de interponer un medio de defensa.

En los Efectos del Acta de Inicio del PAMA, lo que pretende es narrar en la acta las arbitrariedades o irregularidades cometidas por parte de la autoridad aduanera señalando en ella los hechos que puedan brindar seguridad jurídica al gobernado a efecto de que pueda este aportar pruebas y alegar aquello que considere lesivo a sus intereses.

Es cierto que es difícil evitar las arbitrariedades con las que constantemente actúa la autoridad aduanal por lo que al desconocer cuales son los procedimientos legales a la que esta debe sujetarse, no impide interponer el medio de defensa adecuado que nos permita derribar, de manera contundente, las actuaciones que afecten nuestros bienes o intereses.

4.5. Nuestro Punto de Vista.

Nuestro país hoy día experimenta tendencias crecientes hacia la apertura del comercio permitiendo el movimiento intensificado de personas, dinero, bienes y servicios, a raíz del tráfico creciente de mercancías hacia el extranjero y de la introducción de mercancías al territorio nacional, al respecto han surgido diversas políticas que regulan esas actividades.

Es común en el ámbito aduanero, la violación en las Actas de Inicio de PAMA, que se formulan por las actividades antes señaladas, y que se interrumpen de forma continua, ya sea por ser de noche o por que la autoridad está cansada, aunado a que debe describirse demasiada mercancía en las actas o el chofer de los medios de transporte de mercancía se ausentó del lugar, o porque el reconocimiento aduanero no ha concluido por parte de la autoridad.

Los Efectos de la Interrupción del Acta de Inicio del PAMA, es ilegal, toda vez, que los visitantes o verificadores no cuentan con las facultades para interrumpir dicha actuación, pues es una atribución que no está dentro del ámbito de sus facultades, por lo tanto el visitador o verificador no tiene el rango o jerarquía para interrumpir dicha actuación o reiniciarla en otro momento.

Por otra parte el Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, no confiere facultades a las autoridades aduaneras para Interrumpir el Acta y después reiniciar la misma, porque esta actividad se encuentra fuera del principio de seguridad jurídica que se erige en beneficio de todo ciudadano.

No debe perderse de vista, que los Efectos del Acta de Inicio del PAMA lo que pretende tutelar es que se narre en ella los hechos que puedan brindar seguridad jurídica al gobernado, para efecto de que éste pueda defenderse, aportar pruebas y alegar aquello que considere lesivo a sus intereses.

La Interrupción del Acta deberá ser declarada nula, pues las autoridades fiscales están impedidas legalmente y fuera de su jurisdicción para suspender de manera arbitraria, el inicio del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera.

Sí consideramos que la referida interrupción impide saber al gobernado sí la mercancía en ese lapso de interrupción se encuentra retenida, asegurada, embargada, en suspenso, o bien cualquier calidad que impida su legal manejo.

Sí bien es cierto que es prácticamente imposible evitar las arbitrariedades con la que de manera frecuente actúa la autoridad, eso no impide que al conocer cuales son los procedimientos legales a la que esta debe sujetarse, podamos interponer en su momento el medio de defensa adecuado que nos permita derribar, contundentemente, las actuaciones que nos afecten.

PROPUESTA.

Se propone la regulación en la Legislación Aduanera como en el Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria en donde se confiera a las Autoridades Aduaneras facultades para Interrumpir el Acta de Inicio del Procedimiento en Materia Aduanera.

CONCLUSIONES.

Primera.- Las Aduanas son oficinas públicas administrativas establecidas en las fronteras, litorales y ciudades importantes del país, con facilidades para fiscalizar, vigilar y controlar la entrada y salida de mercancías, así como el medio en que son transportadas, aseguran el cumplimiento de las disposiciones que en materia de comercio exterior se emitan, hacen cumplir las leyes aplicables y las que se relacionan con su actividad, como las de seguridad nacional, economía, salubridad, comunicaciones, migratorias, fitosanitarias, entre otras, así como recaudar impuestos, aprovechamientos y demás derechos en materia de comercio exterior.

Segunda.- Las funciones de la aduana son de facilitación, recaudación, fiscalización, verificación, prevención y estadística.

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

Cuarta.- Es delito no declarar a la autoridad aduanera la posesión de cantidades superiores a diez mil dólares. Cabe aclarar que estas cantidades no son objeto de cobro de impuesto.

Quinta.- El Apoderado Aduanal es la persona física designada por otra persona física o moral para que en su nombre y presentación se encargue del despacho de mercancías, siempre y cuando obtenga la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Sexta.- El Agente Aduanal es la persona física autorizada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mediante una patente, para promover por cuenta ajena el despacho de las mercancías, en los diferentes regímenes aduaneros previstos por la Ley Aduanera.

Séptima.- Los elementos que definen a los Agentes Aduanales son principalmente cuatro: 1) su profesionalización, 2) la representación de terceros, 3) la habitualidad de sus funciones, y 4) la actuación en el despacho aduanero de las mercancías.

Octava.- El Despacho Aduanero de Mercancías es el conjunto de actos y formalidades relativos a la entrada de mercancías al territorio nacional y a su salida del mismo, que de acuerdo con los diferentes tráficos y regímenes aduaneros establecidos en la propia Legislación Aduanera, deben realizar las Autoridades Aduaneras, los Consignatarios, Destinatarios, Propietarios, Poseedores o Tenedores en las importaciones y los Remitentes en las exportaciones, así como los Agentes Aduanales o Apoderados Aduanales.

Novena.- La Importación es la acción de introducir legalmente en un territorio aduanero una mercancía cualquiera, puede ser virtual cuando se cumplan los requisitos que señale la Autoridad.

Decima.- Por Exportación entendemos la acción de salir legalmente de un territorio aduanero una mercancía cualquiera y puede ser virtual cuando se cumplan los requisitos establecidos por la Autoridad.

Decimoprimera.- Son Mecanismos de Selección Automatizado, los mecanismos de carácter automático o computarizado que van a determinar en que casos y bajo que supuestos, de acuerdo con los programas que hayan elaborado las aduanas aplicables a las mercancías.

Decimosegunda.- El Segundo Reconocimiento esta a cargo de una empresa particular, la cual apoya al Servicio de Administración Tributaria, para llevar a cabo por segunda ocasión el Reconocimiento Aduanero de mercancías a través de los Dictaminadores Aduaneros.

Decimotercera.- La diferencia entre el Primero y Segundo Reconocimiento Aduanero radica, en que el Primer Reconocimiento Aduanero es practicado por los llamados Verificadores Aduanales “Autoridad Aduanal”, y el Segundo reconocimiento Aduanero, por los “Dictaminadores Aduaneros”, empresa particular pagada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que agiliza el despacho aduanero en el Segundo Reconocimiento.

Decimocuarta.- Otro punto de vista de la diferencia entre el Primero y Segundo Reconocimiento Aduanero, consiste; que el Primer Reconocimiento lo practica la Autoridad Aduanera, con bases legales y directamente, sin intermediarios, es decir, relación directa con el importador o exportador, mientras que en el Segundo Reconocimiento Aduanero solo se vuelve a revisar lo que el Primer Reconocimiento ya había verificado, y la relación es de empresa a particular con el importador o exportador, sin fuerza legal mas la que le brinda la Administración General Jurídica del Sistema de Administración Tributaria.

Decimoquinta.- El Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera es el conjunto de actos previstos en la Ley Aduanera, ligados en forma sucesiva y con la finalidad de emitir una resolución condenatoria o absolutoria, respecto a la garantía de audiencia al particular al valorar las probanzas y analizar los argumentos que pretendan justificar la legal importación, tenencia o estancia de las mercancías de procedencia extranjera en territorio nacional.

Decimosexta.- El tiempo que tendrá la Autoridad Aduanera para resolver el Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera, será de cuatro meses y se contará a partir del día siguiente al que surta efectos la notificación del Acta de Inicio.

Decimoséptima.- Las etapas del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera (PAMA), son el levantamiento de un escrito o acta de irregularidades, el contenido del Acta de Inicio, periodo para la presentación de alegatos y pruebas, periodo para que la autoridad dicte la resolución, y emisión de documentos con el que se pone fin al Procedimiento.

Decimooctava.- Los Requisitos del Acta de Inicio del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera (PAMA) son: Identificación de la Autoridad que practicara la diligencia, los Hechos y Circunstancias que motivan el Inicio del PAMA, la Descripción, Naturaleza y Características de las Mercancías, Toma de Muestras de las Mercancías y otros elementos probatorios necesarios para dictar la resolución correspondiente.

Decimonovena.- La notificación del Acta de Inicio se da cuando el interesado reciba de manos de la Autoridad una copia completa del Acta de Inicio la que deberá entregarse en el mismo acto en que se levante, es menester comentar que la Ley Aduanera señala que el día en que se entrega la copia del acta al interesado, desde ese día se considera que el mismo se encuentra notificado, sin embargo es importante hacer notar que de conformidad con lo que dispone el Código Fiscal de la Federación se toma como fecha de notificación al día siguiente de aquél en que surte efectos la notificación del acta respectiva.

Vigésima.- Las Autoridades Aduaneras facultadas para iniciar y tramitar el Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera corresponden a las Administraciones Generales de Grandes Contribuyentes, Auditoría Fiscal

Federal, las Aduanas, Administraciones Locales de Auditoría Fiscal Federal y los Administradores de Aduanas.

Vigesimoprimera.- Algunas de las facultades de la Administración General de Aduanas son: Inhabilitar a los Agentes o Apoderados Aduanales, otorgar prórroga y cancelar la autorización para el establecimiento de depósitos fiscales para la exposición y venta de mercancías extranjeras y nacionales libres de impuestos, otorgar concesión o autorización para que los particulares presenten los servicios de manejo, almacenaje y custodia de mercancías de comercio exterior, determinar el valor en aduana y el valor comercial de las mercancías, tramitar las internaciones temporales de vehículos, habilitar días y horas inhábiles para el despacho aduanero.

Vigesimosegunda.- La diferencia entre PAMA y PIMA consiste en que el Procedimiento de Irregularidades en Materia Aduanera establecido en el artículo 152, de la referida Ley Aduanera, denominado PIMA, se diferencia del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera o PAMA, por que sólo procede la determinación de contribuciones omitidas, cuotas compensatorias y, en su caso, la imposición de sanciones, no siendo aplicable el procedimiento establecido en los artículos 150, 151 y 153 de la Ley Aduanera. Esto es, porque no es posible decretar el embargo de mercancías de Comercio Exterior y de sus medios de transporte, ya sea porque no es posible materialmente, o por que se trate de infracciones formales leves lo que procede la aplicación de multas formales o la determinación de créditos fiscales.

Vigesimotercera.- Los efectos de la Interrupción del Acta de Inicio del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera consisten en la ilegalidad de dicha interrupción, ya que los Visitadores o Verificadores no cuentan con facultades legales para interrumpir dicha actuación.

Vigesimocuarta- Se propone la regulación en la Legislación Aduanera como en el Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria en donde se confiera a las Autoridades Aduaneras facultades para interrumpir el Acta de Inicio del Procedimiento en Materia Aduanera.

BIBLIOGRAFIA.

- 1.- ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Administrativo Especial. Editorial Porrúa, S.A. de C. V., México, 1999.
- 2.- CARVAJAL CONTRERAS, Máximo. Derecho Aduanero. Porrúa., México.1988.
- 3.- C. LABASTIDA, Luís. Señalado por Isaac Chalet Volchansky. El Régimen Aduanero Mexicano Norteamericano.
- 4.- DE LA ROSA VÉLEZ, Ricardo Sergio. Procedimientos en Materia Fiscal y Administrativa. Especializado en Materia Procesal Fiscal. Tomo IV. TSJFA.
- 5.- DELGADILLO GUTIÉRREZ. Luis Humberto. Principios de Derecho Tributario. Editorial LIMUSA Noriega. Editores México 1995.
- 6.- FLORES GOMÉZ GONZÁLEZ, Fernando. Introducción al Estudio del Derecho y Derecho Civil. Editorial Porrúa., Segunda Edición. México 1978.
- 7.- HERNÁNDEZ DE LA CRUZ, Arturo. Estudio Práctico de las Infracciones y Sanciones Aduaneras. Ediciones Fiscales ISEF. México 2000.
- 8.- MORENO VALDEZ, Hadar, MORENO CASTELLANOS, Jorge A, TREJO VARGAS, Pedro, Comercio Exterior sin Barreras. ISEF., México. 2002.
- 9.- SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso. Segundo Curso de Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S.A. de C.V. México, 2001.

10.- REYES DÍAZ-LEAL, Eduardo. El Agente Aduanal. Bufete Internacional, México 2000.

11.- RHODE PONCE, Andrés. Derecho Aduanero Mexicano. Editorial ISEF. Primera Edición. México 2002. Tomo I.

12.- ROJINA VILLEGAS, Rafael, Derecho Civil Mexicano. Porrúa., Tomo 5º. Contratos Vol. I, sexta edición, México. 1997.

13.- SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo. Porrúa., Vol. I. 15ª. Edición, Editorial Porrúa. México. 1992.

14.- TREJO VARGAS, Pedro, El Sistema Aduanero de México. Virgilio Vallejo., Primera Edición, México. 2003.

15.- VARGAS, Getulio, Escuela Interamericana de Administración Pública. Río de Janeiro, Brasil. 1969.

16.- WITKER VELÁZQUEZ. Jorge, Derecho Tributario Aduanero. Instituto de Investigaciones Jurídicas. U.N.A.M. México, 2000.

17.- ZAVALA GONZÁLEZ, Alfredo. Consignación Mercantil. Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano. Editorial Porrúa. Primera Edición. México. 1978.

ENCICLOPEDIAS

1- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA U.N.A.M., Diccionario Jurídico. Ed. Porrúa. México. 2001. Tomo I.

LEGISLACIONES

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 2.- Ley Aduanera. Vigente

PÁGINAS WEB CONSULTADAS.

1. Administración General de Aduanas. Aduana México <http://www.aduanas.gob.mx>.
- 2.- Plan Estratégico de la OMA 1999/2000, de la organización Mundial de Aduanas registra en ingles. <http://www.wcoomd.org.mx>.

TESIS JURISPRUDENCIAL.

- 1.- CARVAJAL CONTRERAS, Máximo, Las Aduanas en México. México, Facultad de Derecho. U.N.A.M., Tesis Profesional, México 1967.
- 2.- Rubro. AGENTES ADUANALES. Instancia: pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Parte: XX
- 3.- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN IUS 2000, 8ª época, Tercera Sala, Semanario Judicial de la Federación, Tomo: XIV, agosto de 1994, Tesis 3ª. XLIII/94.

OTRAS FUENTES DE CONSULTA

1.- “La Reingeniería”, Exprésate!, México. Administración General de Aduanas. Número 9. Año 2, Dic. 1999.

2.- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. IUS 2000, octava época, Tercera Sala. Semanario Judicial de la Federación, Tomo: XIV, agosto de 1994, Tesis 3a. XLIII/94.

3.- “Centenario de Aduanas”, Exprésate! México, s/n Febrero. 1999.