



UNIVERSIDAD VILLA RICA

ESTUDIOS INCORPORADOS A LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

“REFORMA AL ARTÍCULO 29 DE LA LEY
ADUANERA VIGENTE Y ADICIÓN DEL ARTÍCULO
46 BIS AL REGLAMENTO ADUANERO”

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

LICENCIADA EN DERECHO

PRESENTA

AZUCENA BERENICE DELFIN HERRERA

Director de Tesis:

Revisor de Tesis

LIC. SAUL GUILLERMO HERNANDEZ VALDEZ

LIC EDNA DEL MARQUEZ HERNANDEZ

BOCA DEL RIO, VER.

2010



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

II

ÍNDICE

	Página
INTRODUCCIÓN	1
 CAPÍTULO PRIMERO METODOLOGIA DE LA INVESTIGACIÓN 	
1.1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	3
1.1.1. Justificación del Problema	3
1.1.2. Formulación del Problema	4
1.2. DELIMITACIÓN DE OBJETIVOS	5
1.2.1. Objetivo General	5
1.2.2. Objetivos Específicos	5
1.3 FORMULACION DE HIPÓTESIS	5
1.3.1. Enunciación de la Hipótesis	5
1.3.2. Determinación de Variables	5
1.4 TIPO DE ESTUDIO	6
1.4.1. Bibliotecas Públicas	6
1.4.2. Bibliotecas Privadas	6
 CAPÍTULO SEGUNDO ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL DERECHO ADUANERO 	
2.1. DEFINICIÓN DEL DERECHO ADUANERO	8

III

2.2. AUTONOMÍA DEL DERECHO ADUANERO	9
2.3 LA ACTIVIDAD ADUANERA	10
2.4. LAS ADUANAS EN LA ANTIGÜEDAD	12
2.4.1. INDIA, EGIPTO, BABILONIA, GRECIA	12
2.4.1.1 India	12
2.4.1.2 Egipto	13
2.4.1.3 Babilonia	13
2.4.1.4 Grecia	13
2.5. TRASCENDENCIA DE LAS ADUANAS EN MÉXICO	14
2.5.1. Etapa Colonial	14
2.5.2. Etapa Independiente	16
2.5.3. Etapa Revolucionaria	26
2.5.4. Etapa Actual	36

CAPÍTULO TERCERO

GUARDIA Y CUSTODIA DE LAS MERCANCÍAS EN LA LEY ADUANERA MEXICANA

3.1 DEFINICIÓN DE MERCANCÍAS	38
3.2. ENTRADA, SALIDA Y CONTROL DE MERCANCÍAS	39
3.3. DEPÓSITO ANTE LA ADUANA DE MERCANCÍAS	42
3.3.1 Depósito ante Aduana	42
3.3.2 Resarcimiento de Mercancías	46
3.3.3 Obligaciones de los recintos fiscalizados	50

IV

3.4 EL AGENTE ADUANAL	52
3.4.1 La Patente Aduanal	53
3.4.2 Requisitos para Adquirir la Patente Aduanal	54
3.4.3 Requisitos para que Opere el Agente Aduanal	57
3.4.4 Obligaciones del Agente Aduanal	59
3.4.5 Derechos del Patente Aduanal	61
3.4.6 Suspensión del Ejercicio de Patente de Agente Aduanal	62
3.4.7 Cancelación del Ejercicio de Patente de Agente Aduanal	63

CAPÍTULO CUARTO LA PROPIEDAD

4.1 EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE PROPIEDAD	67
4.2 ANÁLISIS DEL CONCEPTO DE PROPIEDAD	75

CAPÍTULO QUINTO CATEGORÍA DOCTRINARIA DEL ABANDONO ADUANERO

5.1. DEFINICIÓN DE ABANDONO	77
5.2. TIPOS DE ABANDONO	78
5.2.1 Abandono Expreso	79
5.2.2. Abandono Tácito	79
5.2.3. Abandono por un Procedimiento	81

5.3 INTERRUPCIÓN DEL ABANDONO	83
5.4 CÓMPUTO DE PLAZOS PARA ABANDONO DE MERCANCÍAS	84
5.5. ABANDONO DE EQUIPO ESPECIAL DE EMBARCACIONES	86
5.6 NOTIFICACIÓN DE QUE HA TRANSCURRIDO EL PLAZO DE ABANDONO	87
5.7 ENAJENACIÓN, DONACIÓN O DESTRUCCIÓN DE MERCANCÍAS	87
5.7.1 Venta de las Mercancías	88
5.7.2. Donación de las Mercancías	89
5.7.3 Destrucción de las Mercancías	90
5.8 INTERRUPCIÓN DE LOS PLAZOS DE ABANDONO	95
5.9 LEY FEDERAL PARA LA ADMINISTRACIÓN Y ENAJENACIÓN DE BIENES DEL SECTOR PÚBLICO	97
5.10 REGLAMENTO DE LA LEY FEDERAL PARA LA ADMINISTRACIÓN Y ENAJENACIÓN DE BIENES DEL SECTOR PÚBLICO	100
CONCLUSIONES	102
PROPUESTA	104
FUENTES DE CONSULTA	107

INTRODUCCIÓN

Debido a la importancia de la ciudad de Veracruz, Veracruz, como puerto, ya sea a nivel económico o turístico, la materia del Derecho Aduanero cobra mayor auge que en otras ciudades de esta entidad federativa. Ahora bien, en este tópico, existen diversas instituciones jurídicas, y para el desarrollo de este trabajo de investigación, se analizará el abandono, como tema central, diversificado en varios capítulos, que son: antecedentes históricos del Derecho aduanero, guardia y custodia de las mercancías en la Ley aduanera mexicana, la propiedad, y por último, la categoría doctrinaria del abandono aduanero, donde también se realizará un análisis de éste en la ley y en el reglamento aduanero del sistema jurídico mexicano.

El primer capítulo de este tema trata de la metodología utilizada para abordar el problema de investigación, así como la hipótesis o posible solución, los objetivos de esta tesis, la justificación para la elección del tema, y por último, se mencionarán los tipos de estudio desarrollados para la elaboración de este trabajo de investigación.

En el segundo capítulo, denominado "*Antecedentes históricos del Derecho aduanero*", se dará una breve explicación de cómo ha evolucionado la materia del Derecho aduanero en nuestro país, así como una explicación de porqué el Derecho referido, es una materia autónoma de nuestro sistema jurídico.

En el tercer apartado, "*Guardia y custodia de las mercancías en la Ley aduanera mexicana*", se analizará primero el término de lo que son las mercancías, y el porqué de que éstas deban ser depositadas, todo acorde a la normativa jurídica correspondiente, como es la Ley aduanera.

Dentro del tema de "*La propiedad*", se detallará el término actual de cómo se estudia la propiedad hoy en día, así como una breve explicación del concepto de esta institución a través del tiempo, ya que antes, este vocablo no se encontraba conceptualizado por los romanos.

El capítulo quinto, que es la "*Categoría doctrinaria del abandono aduanero*", se enfoca hacia nuestro tema principal, que es el "*abandono aduanero*"; en primer término se analiza de una manera doctrinaria, y posteriormente, se analizará este tópico jurídico en las leyes correspondientes dentro del sistema jurídico mexicano, además de comentarios personales de la tesista al respecto del tema en cuestión.

Por último, se desarrollarán las conclusiones que se deriven de cada apartado de este trabajo de investigación, para arribar a nuestro argumento principal que sería la propuesta de esta tesis, que es la de acortar el tiempo establecido en la ley aduanera correspondiente, para que las mercancías, al menos en un cincuenta por ciento, se consideren en estado de abandono, ya que el señalado actualmente provoca que los bienes no sean aprovechados en su totalidad.

CAPÍTULO PRIMERO

METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

1.1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.

1.1.1. Justificación del Problema.

Analizar la figura jurídica del abandono en materia aduanera en nuestros días es importante, ya que el Estado ha dejado de darle importancia al destino que sufren las mercancías que caen en estado de abandono, y al caer los bienes en esta hipótesis jurídica, es que por una razón u otra, al propietario ya no le interesan, y los deja en su correspondiente depósito, lo que trae como consecuencia costos para el Gobierno Federal, ya que se deben pagar derechos y mantenimiento de las mercancías guardadas en los recintos fiscalizados por cada día transcurrido, lo cual está previsto en el artículo 42 de la Ley Federal de Derechos.

Debido a lo anterior, es necesario acortar los términos señalados por la legislación aduanera federal para que los individuos aprovechen estos productos, o simplemente se destruyan si éstos ya no son de utilidad alguna; ya que no hacerlo, trae como consecuencia la generación de pérdidas para el Estado, ya que es el erario público quien paga los derechos y mantenimiento de las mercancías guardadas, y más aun si el depósito se encuentra concesionado, ya que a los particulares siempre se les debe retribuir por el servicio otorgado, no importando si la contraparte es el Gobierno Federal, porque en materia de obligaciones, ambas partes se encuentran en estado de igualdad.

Es por ello que es importante modificar el dispositivo número 29 de Ley Aduanera vigente, así como añadir al Reglamento de la normativa señalada anteriormente el apartado correspondiente, en el sentido de la reducción del plazo legal para que las mercancías que se encuentren depositadas se coloquen en la hipótesis jurídica del abandono, lo que traería como consecuencia que dichos productos se puedan donar o destruir en un lapso menor al señalado por la ley vigente.

Lo anterior, con la finalidad de que los bienes tangibles no se encuentren depositados por largos periodos, y así no existan grandes pérdidas económicas del erario al tener que pagar las cuotas correspondientes; y por último, las mercancías en estado de abandono puedan ser utilizadas en beneficio de la sociedad lo más pronto posible.

1.1.2. Formulación del Problema.

¿Cuál sería la ventaja jurídica de reducir el plazo legal para que las mercancías depositadas en algún recinto fiscalizado causen abandono a favor del Fisco Federal?

1.2. DELIMITACIÓN DE OBJETIVOS.

1.2.1. Objetivo General.

Proponer la reducción del plazo indicado en el artículo 29 de la Ley Aduanera.

1.2.2. Objetivos Específicos.

1.2.2.1. Recordar los Antecedentes Históricos de Derecho Aduanero.

1.2.2.2. Revisar la Legislación Aduanera Mexicana en materia de guarda y custodia de mercancías.

1.2.2.3. Analizar la figura jurídica de la Propiedad.

1.2.2.4. Investigar la consideración doctrinaria del Abandono Aduanero.

1.3. FORMULACION DE HIPÓTESIS.

1.3.1. Enunciación de la Hipótesis.

Reducir el plazo legal para que las mercancías depositadas en algún recinto fiscalizado causen abandono a favor del Fisco Federal traería como consecuencia que el Gobierno Federal redujera sus gastos en relación con el depósito de las mismas; asimismo, se adjudicaría de una manera más pronta esos mismos bienes, para darles uso en beneficio de la sociedad.

1.3.2. Determinación de Variables.

1.3.2.1. Variable Independiente:

Los plazos excesivos de las mercancías depositadas en los recintos fiscalizados, sin causar el abandono previsto en el artículo 29 de la Ley Aduanera Vigente.

1.3.2.2. Variable Dependiente:

El gasto excesivo a cargo del Gobierno Federal que representan las cuotas de almacenaje y mantenimiento que debe cubrir infructuosamente, por las mercancías depositadas en los recintos fiscalizados, en virtud de que sus propietarios no las retiran y que en muchos casos caen en descomposición.

1.4. TIPO DE ESTUDIO.

1.4.1. Investigación Documental.

El tipo de Investigación será documental, por lo que se realizará a través del estudio y revisión de bibliografía, así como la legislación relacionada con el tema de estudio.

1.4.1.1. Bibliotecas Visitadas.

1.4.1.1.1. Biblioteca Pública.

NOMBRE: USBI.

DOMICILIO: Juan Pablo II esquina Boulevard Adolfo Ruiz Cortines.

UBICACIÓN: Boca del Río, Veracruz.

1.4.1.1.2. Biblioteca Privada.

NOMBRE: Universidad Villa Rica.

DOMICILIO: Progreso esquina Urano.

UBICACIÓN: Boca del Río, Veracruz.

1.4.1.2. Técnicas empleadas para recopilación de información.

1.4.1.2.1. Fichas Bibliográficas.

Que contienen: Nombre del autor, título de la obra, edición, editorial, lugar, año y total de páginas de la obra.

1.4.1.2.2. Fichas de Trabajo.

Que contienen: Nombre del autor, título de la obra, edición, editorial, lugar, año, páginas consultadas y transcripción de material de interés.

CAPÍTULO SEGUNDO

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL DERECHO ADUANERO

2.1. DEFINICIÓN DEL DERECHO ADUANERO.

A través del tiempo, el vocablo aduana ha ido evolucionando en su definición etimológica, se le atribuye un origen arábigo, ya que algunos autores manifiestan “que proviene de la palabra ‘*DIVANUM*’ que significa: ‘*La casa donde se recogen los derechos*’, a partir de ese momento comenzó a llamársele ‘*Divana*’, luego ‘*Duana*’ y por último ‘*Aduana*’; también de origen árabe ‘*Ad-diwanar*’ que significa ‘*El Registro*’.”¹

Existen otros estudiosos que creen que sus orígenes provienen del griego, “‘*Soxa*’ que significa Recaudación; del italiano ‘*Duxana*’ o sea: ‘*El derecho de entrada pagado por las mercancías al dux de Venecia*’; asimismo, se le atribuye un origen del francés antiguo ‘*Dovana*’ o ‘*Douana*’ que significa: ‘*Derecho como atributo o arancel*’.”²

¹ Carvajal Contreras, Máximo. *Derecho Aduanero*. Editorial Porrúa. 12ª ed. México, 2004. P. 6

² *Ibid*, Derecho Aduanero, p. 7.

Actualmente, podemos considerar al Derecho Aduanero, como lo señala el autor Andrés Rohde Ponce que dice: “el derecho aduanero es el conjunto de instituciones y principios que se manifiestan en normas jurídicas que regulan la actividad aduanera del Estado, las relaciones entre el Estado y los particulares que intervienen en dicha actividad, la infracción a esas normas, sus correspondientes sanciones y los medios de defensa de los particulares frente al Estado.”³

Esto es, las aduanas son las entradas y salidas de los países donde se introducen o extraen mercancías, ya sean nacionales o extranjeras, para exportar o importar, respectivamente, y debido a que dicha actividad es una función principal de los Estados para el mejoramiento de su economía, es necesario que esté regulada en normas jurídicas, para que las personas que se involucren en el comercio exterior, conozcan el procedimiento que se establece por el gobierno mexicano, así como las sanciones que se imponen por la violación a una etapa del proceso.

2.2 AUTONOMÍA DEL DERECHO ADUANERO.

En la ciencia jurídica, existen diversas ramas del Derecho que son dependientes de otras, y en caso contrario, se les conoce como materia autónoma, ya que “se impone cuando hay instituciones que no pueden ser explicadas de una manera plena por otra rama del Derecho”⁴; esto es, las ramas autónomas cuentan sus propias características, como legislación, sujetos, fuentes, etcétera, que no pueden ser interpretadas o analizadas por otra área de la ciencia jurídica.

Si un área del Derecho posee características propias o específicas que no comparte con otra área del Derecho, entonces el Derecho Aduanero agrupa y

³ Rohde Ponce, Andrés. Derecho Aduanero Mexicano. Editorial Trillas. México. 3º ed. 2003. P. 55

⁴ Carvajal Contreras, Máximo. Derecho Aduanero. Editorial Porrúa. 12ª ed. México, 2004. P. 13

explica hechos nuevos o hechos que otras disciplinas no contemplan; por razón de que cuenta con principios e instituciones propias y se interrelaciona con otras disciplinas del Derecho, “*además de que, cumple con una autonomía legislativa, una autonomía didáctica y una autonomía científica.*”⁵

2.3 LA ACTIVIDAD ADUANERA.

Uno de los principales tópicos del área del Derecho Aduanero, y que no se puede interpretar o definir con otra rama de la ciencia jurídica, es la actividad aduanera, que sí se puede definir como aquella:

“Actividad que realiza y ejecuta el Estado, consistente en fijar lugares autorizados para permitir el inceso al territorio nacional o la salida del mismo de bienes o cosas, medios de transporte y personas; ejecutar y verificar los actos y formalidades que deben llevar a cabo ante la aduana todas las personas que intervengan en esas actividades de ingreso, tránsito o salida del territorio nacional; exigir o verificar el cumplimiento de las obligaciones y requisitos establecidos por las leyes y otros ordenamientos para permitir dichas entradas y salidas por las fronteras de su territorio; establecer y ejecutar actos de control sobre los bienes o cosas y medios de transporte durante el tiempo que dure su estancia en territorio nacional o en el extranjero”.⁶

De esta definición, se pueden destacar tres ámbitos o aspectos de la actividad aduanera, y que son:

- “ a) El dominio aduanero del territorio nacional.

⁵ Carvajal Contreras, Máximo. *Derecho Aduanero*. Editorial Porrúa. 12ª ed. México, 2004. p. 13.

⁶ *Ibid*, Derecho Aduanero, p. 56

b) Las obligaciones y procedimientos aduaneros.

c) La vigilancia aduanera.”⁷

a) El dominio aduanero del territorio nacional.

En este ámbito, en el territorio nacional mexicano deben existir diferentes lugares autorizados ubicados estratégicamente, para permitir la entrada y/o salida tanto de mercancías como de bienes, ya sea a través del aire, mar o tierra; a estos puntos estratégicos se les conoce como aduanas, y son dependientes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por lo que la Federación y sus trabajadores son responsables de que la actividad aduanera se lleve a cabo conforme a las leyes aplicables en la materia.

b) Las obligaciones y procedimientos aduaneros.

La actividad aduanera se compone de pasos o etapas, ya que lleva un orden, entonces, para que ésta se lleve conforme a la ley, en ella se marcan las obligaciones de los sujetos que intervienen en el comercio exterior (vendedores, compradores, transportistas, autoridad responsable y competente, etcétera), y también se indica cómo se regula esta actividad aduanera.

c) La vigilancia aduanera.

Como se indicó en los dos puntos anteriores, la actividad aduanera se encuentra regulada por leyes, que es donde se indica el procedimiento aplicable en cada caso en concreto, y si un dispositivo jurídico se incumple, entonces se debe aplicar una sanción; es por ello que la normatividad crea diversas autoridades para

⁷ *Ibid.* Derecho Aduanero, p. 57.

supervisar y/o vigilar el buen funcionamiento y aplicabilidad de las normas jurídicas en cuanto a la actividad aduanera se refiere.

2.4. LAS ADUANAS EN LA ANTIGÜEDAD.

Los antecedentes de la función aduanera emanan de la actividad del comercio internacional.

En los inicios de la humanidad, el hombre satisfacía sus necesidades, con los productos que él mismo producía, aun no aparecía el comercio, pero al transcurso de los años, las necesidades del hombre fueron creciendo y empezó a intercambiar mercancías con pequeñas comunidades o tribus cercanas; así fue como apareció el comercio; y el desarrollo de una economía regional.

Al paso del tiempo, existían campesinos o artesanos que para darle salida a sus productos excedentes, hicieron que las mercancías empezaran a recorrer comunidades, surgiendo el ambulante, luego dichas mercancías pasaban a Estados de otros países; así es como el comercio juega un papel importante para el desarrollo de la humanidad, porque genera empleo, y crecimiento económico.

Los siguientes datos históricos de la actividad aduanera se analizaron del libro ***Derecho Aduanero*** de Máximo Carvajal Contreras.

2.4.1. India, Egipto, Babilonia, Grecia.

2.4.1.1 India.

La casta *Vaysias* era la que se encargaba del comercio en la India, aquí es donde surgen las primera ideas de que las mercancías pagaran un tributo por su

introducción o extracción a (o de) un determinado territorio, creándose en los pasos fronterizos un lugar, para su recaudación, siendo el Ejército el que se encargaba de su cobro o percepción.

2.4.1.2 Egipto.

En las caravanas y barcos del Faraón se realizaba el comercio de importación y exportación, se percibían tributos de éstos, así como de tránsito, circulación de paso, *derecho de puertas* y de muelle en los puertos.

2.4.1.3 Babilonia.

El Código de Hammurabi recogió fielmente la vida jurídica, económica y social de los Babilonios; gracias a éste, se sabe que el comercio se realizaba a través del caudaloso Río Eufrates; además, se pagaba un tributo por las mercancías que se introducían, y el pago consistía en la décima parte de los productos importados.

2.4.1.4 Grecia.

Los *Decastólogos* se encargaban de la Administración de las Aduanas, quienes recababan el tributo de carácter aduanero denominado *Emporium*, que era el lugar donde concurrían para el comercio personas de diversas naciones. El impuesto se cobraba a la entrada de las mercancías a los puertos griegos y su cuota impositiva consistía en la quincuagésima parte del precio de la mercancía; es decir, un dos por ciento de su valor; se cobraban también derechos de exportación, de circulación y de tránsito de las mercancías.

Los griegos se sirvieron de sus aduanas para establecer un mecanismo de restricción al cambio internacional de productos, además de favorecer a sus ciudades de la competencia de los artículos de otros países; utilizaron medidas proteccionistas para evitar la exportación de cereales y eludir el acaparamiento de los granos, para así prevenir las crisis sociales que podría traer consigo la falta de éstos, las medidas proteccionistas y antimonopólicas se las encargaron a los *sytofilacos* inspectores.

2.5. TRASCENDENCIA DE LAS ADUANAS EN MÉXICO.

De acuerdo a la evolución histórica de nuestro país, la actividad aduanera tiene su fuente en las disposiciones que se dictaron en España a raíz del descubrimiento de América; para apreciar el desarrollo histórico en México, se señalarán en forma cronológica las siguientes etapas: Colonial, Independiente, Revolucionaria y Actual.

2.5.1. Etapa Colonial.

Es importante destacar que el sistema económico que prevalecía en esa época, era el llamado *Mercantilismo*; dentro de los primeros documentos de contenido aduanal que regularon las colonias, se encuentra la cédula real del mes de Mayo de 1497, obra de los Reyes Católicos denominada: *Carta de Burgos*, en la que declaraban libre de pago del impuesto del almojarifazgo, a las personas frailes que vinieran a poblar las tierras recientemente descubiertas, esta desgravación aduanera era motivada para incentivar la colonización de América, pero en contradicción, para los comerciantes se impusieron diversos y complicados impuestos.

Para abundar lo anterior, Carvajal en su obra de *Derecho Aduanero*, nos muestra el proyecto económico redactado por Don Bernardo Ward, del que a continuación se muestran algunos párrafos:

Propone Ward "...una serie de métodos para mejorar el sistema de comunicaciones de la Península, aumentar la población, fomentar la agricultura, impulsar la industria, difundir el comercio, en general para derribar todas las trabas que se oponían al resurgimiento económico de la Nación, siendo uno de los medios más adecuados para conseguir estos propósitos la reforma del sistema comercial Americano".⁸

Más adelante afirma que: "las ventajas del comercio libre son infinitas; pudiendo comerciar libremente e ir a Indias todo el que quiera, irán si duda muchos, se abaratarán los géneros, se llevarán mercancías para toda clase de compradores y todos gustos, fomentará la industria y enriquecerá la nación".⁹ Estos antecedentes que se han señalado son la génesis de lo que en 1778, el 12 de Octubre, sería la celebre Ordenanza o Pragmática del Comercio Libre; con ésta se obtienen beneficios para el comercio.

Si bien es cierto, que esta ordenanza trajo consigo reducción de impuestos y supresión de otros, rompimiento de monopolios y estancos, facilidades a la navegación y al comercio general; también lo es que lo único que buscó fue intensificar la importación y exportación de productos tropicales y metales preciosos provenientes de sus colonias, pero éstos no fueron aplicados en la Nueva España sino hasta Febrero de 1789, en la que se dictaron las instrucciones necesarias para que la reglamentación se aplicara al comercio novohispano.

⁸ Carvajal Contreras, Máximo. *Derecho Aduanero*. 12ª ed. México, Editorial Porrúa. 2004, p. 16.

⁹ *Idem*. *Derecho Aduanero*. p. 16.

La Etapa Colonial del comercio exterior de nuestro país refleja lacras y atavismos que actualmente pesan aún en la conciencia de nuestro país. La prohibición a establecer una planta industrial por el egoísmo de que nuestras industrias compitieran con las ya establecidas en España. El absurdo sistema de flotas, el monopolio de algunos puertos, la negativa de comerciar con otros países e incluso la ridícula prohibición de comerciar las colonias entre sí, trajo consigo el florecimiento del ilícito de contrabando, por lo que es necesario comentar que este hecho, no era considerado un acto contrario a Derecho, sino un acto necesario para sobrevivir.

2.5.2. Etapa Independiente.

Cabe señalar que las disposiciones legales aduaneras son de carácter eminentemente jurídico, pero algunas con connotaciones económicas, como se analizará más adelante, por lo que convencionalmente se han separado, elaborándose normas sustantivas y normas arancelarias, siendo estas últimas las de contenido económico.

Por cuestiones prácticas, se subdividirá el estudio en dos partes: Normas Arancelarias y Normas Sustantivas; cabe señalar, que la información aquí vertida es un extracto del libro de Dublán Manuel y José María Lozano, denominado "Legislación Mexicana".

a) Normas Arancelarias.

En esta etapa es importante mencionar, que se implantó desde el primer momento el régimen de las prohibiciones, declarando vedada la importación de lo que producíamos o suponíamos poder producir, y en verdad el primer arancel de

México, publicado por la soberana Junta Provisional Gubernamental el 15 de Diciembre de 1821 fue el denominado *Arancel General Interino para el Gobierno de las Aduanas Marítimas en el Comercio Libre del Imperio*.

Se publicó un nuevo arancel el 16 de Noviembre de 1827 que contenía 4 innovaciones importantes:

Primera. Permitía que la mitad de los derechos se pagaran a los 90 días y la otra a los 180.

Segunda. Autorizaba a los Estados a que nombrasen interventores a fin de que vigilaran la aplicación y el cobro de los derechos.

Tercera. Se establecía un sistema específico, o sea, las mercancías pagarían aranceles atendiendo a su número, peso y medida según las cuotas fijadas en una tarifa especial incorporada a la Ley.

Cuarta. Se establecía que las mercancías introducidas por Yucatán, Chiapas y las Californias, sólo adeudaran tres quintas partes del arancel que marcaba.

El 11 de Marzo de 1837 se expide un nuevo arancel que no modifica ni en la forma ni en el sistema al de 1827; rebajaba en un diez por ciento los derechos de importación respecto a las cuotas estipuladas en el anterior arancel, además fijaba a razón de doce reales por cada tonelada del derecho de tonelaje, se prohíbe el derecho de cabotaje y de escala en los puertos de la República a los buques extranjeros.

El 30 de Abril de 1842 bajo el régimen centralista de Don Antonio López de Santa Ana se decretó otro arancel, éste derogó algunas de las prohibiciones, definía lo que debía entenderse por máquinas y aparatos. Se redujo el impuesto a un 36 %

dividido de la manera siguiente: 25% por concepto de importación, 1% adicional, 5% por consumo en el puerto y el 5% por consumo en el interior, los licores pagarían un 5% más.

El 27 de Agosto de 1845, se autorizó al Gobierno para formular un nuevo arancel, en una palabra dejaba las cosas en el estado en que se encontraban; en el mes de Enero de 1853 cuando se hacen diversas reformas al arancel vigente, consistente en rebajar los derechos impuestos a los lienzos y tejidos de algodón blanco y a colores, al algodón en rama, linaza, carretes y algunos víveres como la sal, el azúcar, la harina y la manteca.

El primero de Junio de 1853, se expide el *Arancel General de Aduanas Marítimas y Fronterizas*, su tarifa se componía de 11 secciones con 475 fracciones o designaciones de mercancías no expresadas y a las que se les aplicaba la que tuviera más analogía; las que no estuvieran en este caso, se aforaban de acuerdo con el precio de plaza pagando un 20% sobre el del aforo; como se ve el prohibicionismo fue la pauta que marcaron todos los aranceles expedidos hasta esa fecha. Así nuestro país trató de proteger con prohibiciones, a las industrias, sin darse cuenta de que éstas no existían, a la agricultura prohibiéndole exactamente lo que necesitaba como eran los útiles e instrumentos de labranza.

El 31 de Enero de 1856 se expide el nuevo arancel denominado *Ordenanza General de Aduanas Marítimas y Fronterizas de la República*; los cambios que se operaban en él son importantísimos, ya que los artículos que se podían importar libres de derecho aumentaron a 34; se permitió la libre importación de implementos agrícolas; se podían importar libre de impuesto, las máquinas de vapor, locomotoras, el fierro labrado y forjado para rieles de ferrocarril; se reduce el número de prohibiciones a sólo 18 artículos, con lo que se intenta demostrar la liberación del comercio.

Por último, se agrupaban en la tarifa de importación por vez primera, los artículos en orden alfabético; con 524, número de orden o productos clasificados, estableciéndose cinco capítulos: Fibras para la obtención de ropa, Productos alimenticios, Productos cotidianos, Drogas, Productos medicinales o químicos y Efectos no indispensables.

Los derechos establecidos eran ad-valorem que percibía sobre valor factura o aforo; y el de cuota fija. Los derechos se podían pagar en dos plazos: unos a los 40 días y la otra mitad a los 80 días, que se contaban al concluirse la descarga del buque; se supone que existe libre comercio, pero encontramos un sentido proteccionista:

1. Derecho Municipal.
2. Derecho de Mejoras Materiales.
3. Derecho de Internación.
4. Derecho de Contrarregistro.
5. Derecho de Amortización de la Deuda Pública Liquidada y Consolidada.

“Las embarcaciones pagaban derechos de tonelaje, pilotaje, anclaje y faro a la entrada y salida, se prohibía que cualquier autoridad local o municipal impusiera derecho, contaba con una tabla de relación para medidas y otra para cambio de moneda.”¹⁰

En el año de 1857 con la promulgación de la Constitución, se muestran los principios liberales en todas las materias y en todos los órdenes de la vida nacional. Se declara la libertad de trabajo y de comercio. Se faculta al Poder Legislativo para que sea el único que pueda expedir aranceles, se prohíbe a los Estados gravar directa o indirectamente, el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio, estaba prohibida la entrada y salida de mercancías

¹⁰ Enciclopedia Historia de México, México, Editorial Salvat, 1990, t. V, p. 940.

nacionales o extranjeras y se ordena que no se creen aduanas locales, se faculta a la Federación como la única en gravar las mercancías que se importan, exporten o transiten por el territorio nacional.

El Primero de Enero de 1872 se dicta un nuevo arancel a cargo del Ministro de Hacienda que contiene lo siguiente:

I.- Refundir en una sola cuota los diversos derechos que con diferentes nombres pagaban las mercancías extranjeras a su importación, debiéndose hacer una reducción sobre las cuotas actuales.

II.- Establecer el derecho de importación por regla general con cuota fija, tomando como base el valor de la factura o aforo.

III. Aumentar la tarifa con muchos artículos no considerados en la ordenanza vigente, a fin de evitar las diversas cotizaciones que hacen en las diferentes aduanas de esos productos.

IV. Abolir las prohibiciones.

V. Ensanchar en todo lo posible la lista de mercancías libres, en el anterior es de 34 mientras que en el nuevo es de 73.

VI. Abolir las restricciones onerosas para el tránsito en la República de mercancías extranjeras que hayan pagado su derecho de importación.

VII. Establecer derechos uniformes sobre las mercancías extranjeras.

VIII. Conceder a los buques nacionales exención del derecho de fero, y cobrarlo a los extranjeros en los puertos que exista.

IX. El derecho de práctica sólo se pagará por quien lo solicite.

X. Conceder las franquicias posibles al comercio extranjero, facilitando la exportación de los productos nacionales y abriendo nuestras costas al comercio de exportación.

XI. Autorizar la exportación de metales preciosos en pasta.

XII. Autorizar el tránsito de mercancía extranjera por territorio nacional.

XIII. Simplificar todas las operaciones aduaneras en provecho del comercio de importación.

XIV. Adoptar el Sistema Métrico Decimal.

XV. Recopilar en un solo cuerpo todas las disposiciones conexas y similares.”¹¹

El 8 de Noviembre de 1880 se pone en vigor otro arancel, el cual viene a ser una codificación de la legislación aduanal, aumentaba a 894 los artículos debido a las clasificaciones que se hacían, se implantaban dos sistemas de cobro para las mercancías: el específico y el ad- valorem; se decreta la libre importación de toda clase de maquinaria, máquinas y aparatos para impulsar la agricultura, la industria, la minería, las ciencias y las artes.

En la *Ordenanza de Aduanas* del 24 de Enero de 1885, el sistema de Aforo fue completamente abolido; contaba el arancel con 696 fracciones, pero debido a que la nomenclatura no podía ser completa se llevó a cabo el sistema de asimilación, donde tuvo que utilizarse un vocabulario que se adjuntó a la tarifa, y en los documentos se debían transcribir las fracciones de la tarifa que utilizaran.

En 1887, disminuyó a 539 el número de fracciones, aumentaron demasiado los artículos libres, aumentó el vocabulario adjunto y rebajaron algunas cuotas; se volvieron a establecer los derechos de tonelaje, aforo, anclaje y practicaje. En 1891, el arancel clasificaba a las mercancías según su materia:

Materia animal, vegetal, mineral; tejidos y sus manufacturas; productos químicos y farmacéuticos, bebidas espirituosas, fermentadas y naturales; papel y sus aplicaciones; máquinas y aparatos; vehículos, armas, explosivos y diversos. Se elevó el número de fracciones a 921 y a su vocabulario se agregaron 304 notas explicativas.

¹¹ Dublán, Manuel y Lozano, José María. *Legislación Mexicana*, México, Escuela Libre de Derecho. 2004, t. II, p.155.

b) Normas Sustantivas.

“El Arancel General Interino de Diciembre de 1821, primero del México Independiente, estaba estructurando en 5 capítulos, un arancel general formando la nomenclatura, divido en seis clases que clasificaban a los géneros y por último las instrucciones para cargar mercancías de exportación con 12 artículos.”¹²

El sistema de pesas y medidas que se seguía era el de Burgos establecido en todo el Imperio. El documento que era exigido para que se descargaran las mercancías, era el manifiesto redactado en castellano o francés, que por triplicado debería presentarse, se establece por disposición legal que el resguardo imponga vigilancia a bordo para que no se extraigan mercancías en forma subrepticia. Los comicios que se hicieran por reconocimiento de los vistas, el 75% correspondería al vista y el 25 % al administrador.

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

“El Arancel para las Aduanas Marítimas y de Frontera de la República Mexicana, del 16 de Noviembre de 1827 abrogó la anterior, se estructura de 5 capítulos, con 41 artículos.”¹³.

El capítulo primero fijó las bases; el segundo se denomina exención de derechos en todo o en parte; el tercero contenía las prohibiciones, el cuarto trató de la distribución; y el capítulo quinto se refirió a la nomenclatura y clasificación de artículos y asignación de cuotas, éste último capítulo dividió a las mercancías en 9

¹² Dublán, Manuel y Lozano, José María. *Legislación Mexicana*, México, Escuela Libre de Derecho. 2004, t. II, p. 567.

¹³ *Ibid*, Legislación Mexicana, p. 160.

clases. Se mantuvo la disposición de entregar por triplicado el manifiesto de carga que condujeran los buques, se continuó con la pena de decomiso para las mercancías no comprendidas en el manifiesto o toda suplantación en su calidad y cantidad de ellas; como punto a destacar de este arancel, es que ya se empezaba a forjar la idea de las Aduanas Fronterizas.

El 11 de Marzo de 1837, se expide un nuevo arancel denominado: *Arancel General de Aduanas Marítimas y Fronterizas*, compuesto por 8 capítulos; además del manifiesto, se empezó a exigir la presentación de la factura comercial por triplicado, la cual sería firmada por el representante, y por alguno de los funcionarios que deberían de visar el manifiesto. Se inició con la práctica de cerrar y sellar los compartimentos y en caso de fractura de dichos sellos, la autoridad judicial podría determinar que se había cometido el delito de robo con fractura.

“En 1842, el 30 de Abril se publica el *Arancel General de Aduanas Marítimas y Fronterizas*, el cual contaba con una exposición de motivos, estando dividido en 13 secciones y 159 artículos”.¹⁴ Contení una lista de 15 artículos libres de todo derecho, así como 51 artículos prohibidos, se establece un recurso para el particular, especie de inconformidad, para el caso de que en el momento del reconocimiento de las mercancías que debieran pagar por el valor de las facturas, se advirtiera presuntamente, que estos valores estaban disminuidos. Respecto a la certificación de las facturas, además de las personas que señalaba el arancel de 1837, se amplió a que en caso de no existir las mencionadas, podrían certificarlas dos comerciantes de conocida reputación que residieran en el puerto de desembarque.

¹⁴Dublán, Manuel y Lozano, José María. *Legislación Mexicana*, México, Escuela Libre de Derecho. 2004, t. II, p.160.

Este arancel estableció el decomiso del buque y todo lo que le pertenecía, como sanción para el caso de que faltara totalmente el manifiesto en sus tres ejemplares, por primera vez, contenía disposiciones acerca de materiales considerados como inflamables, también reglamentó las horas legales para la carga y descarga de los buques. En lo relativo al Juicio de Decomiso que debería de realizarse ante la autoridad judicial, éste sería en público y en forma verbal, se facultó que el Presidente de la República con su Consejo de Ministros resolvieran en definitiva las dudas que se suscitaban en la aplicación del arancel.

El arancel de 1842 fue sustituido por el que se expidió el 26 de Septiembre de 1843; éste tenía las siguientes diferencias: Su estructura contenía solamente 12 secciones y 157 artículos; los derechos ya no se pagarían conforme a precio de factura sino por el aforo que se practicara, aumentándose éste de un 25 % a un 30%, abolió el cobro de los derechos por valor y por factura debiéndose de pagar el porcentaje que apareciera en la tarifa. El 4 de Octubre de 1845 se promulga un nuevo arancel.

La gran innovación que contuvo este arancel fue el establecimiento de la *Junta de Aranceles*, la Junta se formaba por cuatro empleados de Hacienda que a principio de cada año nombraba el gobierno de entre los que se significaran por su mayor capacidad e instrucción; por dos comerciantes de notoria probidad y conocimiento que designara la Junta de Fomento; por una persona que nombraría la Secretaría General de Industrias.

“Al arancel de 1845 lo sustituye el “Arancel General de Aduanas Marítimas y Fronterizas” publicado el 1 de Junio de 1853; éste arancel contenía solamente 159 artículos y 23 secciones que eran iguales a las del arancel anterior. Por primera vez se da una aduana de regiones fronterizas. Posteriormente el arancel del 31 de Enero de 1856, primera que se dicta en la etapa independiente, estaba formada por 35 artículos y contenía por primera vez tres modelos o ejemplares de

documentos, el primero era sobre la relación de equipajes de los pasajeros; el segundo, el manifiesto general de mercancías; y el tercero, la factura de los efectos. Dividió en tres tipos de infracciones las violaciones a la ordenanza. La primera, el contrabando; la segunda, el fraude; y la tercera, las faltas de observación de la propia ordenanza. Se establecieron dos vías para la aplicación de los juicios, una ante la autoridad judicial y otra ante la autoridad administrativa. En el juicio administrativo existían 3 instancias: la primera, ante el Administrador de la aduana, la segunda, ante la Junta de Aranceles y la tercera, que sería definitiva ante la Junta de Crédito Público. Esta ordenanza estuvo en vigor hasta 1872 en que un nuevo arancel fue publicado el 1 de Enero de ese año, denominado Arancel General de Aduanas Marítimas y Fronterizas, la exposición de motivos y 112 artículos distribuidos en 25 capítulos; a este arancel y por primera vez en la historia de nuestro país, le acompañó un reglamento denominado *De Aduanas Marítimas y Fronterizas*, el cual estaba dividido en 19 capítulos y 213 artículos, los motivos por los cuales hubo duplicidad de ordenamientos legales fue la de separar la tramitación aduanera del funcionamiento propio de las aduanas; los tráficós son precisados con mayor claridad, estableciéndose que el de cabotaje solo podría ser realizado por embarcaciones de bandera nacional; abolió todas las prohibiciones existentes para importar mercancías a nuestro país, con la finalidad de combatir el contrabando y facilitar la introducción de artículos que no se producían en la República; por lo que hace al reglamento, en éste se establecieron los puertos habilitados al comercio exterior, las aduanas fronterizas y los puertos de cabotaje. Las sanciones que fijó el arancel fue la pena de confiscación de todas las mercancías, embarcaciones, carros y acémilas en que se condujeran los efectos objeto de contrabando, además de la pena de doble derecho. Se conservan las dos vías señaladas en la ordenanza anterior como elección de cada una de ellas por el infractor, suprimiéndose en el juicio administrativo una instancia quedando

solamente dos; la primera ante el administrador de la aduana y la segunda ante la Secretaría de Hacienda”.¹⁵

El periodo que comprende de 1891 a 1917, trayecto en el que se promulga una nueva Constitución para los mexicanos, en materia aduanera no hubo significativas disposiciones legales, si acaso, como hecho notorio podemos decir, que el año de 1900 se publicó la ley que creó la Dirección General de Aduanas.

2.5.3. Etapa Revolucionaria.

Dedido a todos los problemas que se suscitaron en el país en este periodo, hicieron casi imposible que se aplicara una adecuada política de Comercio Exterior, México seguía dependiendo exclusivamente de sus productos minerales; el 5 de Julio de 1916, la nueva tarifa de aranceles que aceptaba por buena clasificación de la anterior y en ella no se hace declaración más que de un producto prohibido, el opio.

“Al promulgarse la Constitución de 1917, se le asignó en la Federación y al Congreso de la Unión, facultades privativas para regular el Comercio Exterior, encomiable labor del legislador ya que deja en la esfera federal materia tan importante como la regulación del comercio exterior, a través de los impuestos de importación y exportación los cuales no deben ni pueden quedar en la espera estatal; pues la autoridades locales están desconectadas y carecen de visión de conjunto de la economía financiera del país, necesaria para definir la política de protección o de libre cambio que convenga seguir. Es así, como el artículo 73 fracción IX le daba facultades al Congreso para ‘expedir aranceles sobre el comercio extranjero y para impedir que en el comercio de Estado a Estado se

¹⁵ Carvajal Contreras, Máximo, *op. cit.*, nota 1, p. 87.

establezcan restricciones'. Y el artículo 117 en la fracción V, afirmaba que los Estados no podrán 'prohibir ni grabar directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera'; y en la fracción VI 'gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía'. Agregándose la fracción I del artículo 118.... 'ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones'. Tales eran los principios que consagraban nuestra Carta Magna. Y aun más adelante en el artículo 131 del mismo cuerpo de leyes concedía como facultad privada 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 motivo de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República, de todo clase de efectos, cualesquiera que sea su procedencia".¹⁶

Como país en vías de desarrollo que inicia la producción de sus artículos manufacturados, se encontraba en desventaja, con el mercado mundial, ya que adquiriría los productos con un gran atraso en comparación con los países industrializados.

La legislación aduanal, estaba desde 1981 abandonada, era imperante que se efectuara una revisión completa y se le reformara, poniéndola acorde con las transformaciones y evoluciones que se habían operado en el país en los años que siguieron a la Revolución. Es Humberto Olivo Amorós quien nos dice que "la primera reglamentación de las funciones del agente aduanal fue la del 15 de febrero de 1918, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 del mismo mes y año".¹⁷

¹⁶ Carvajal Contreras, Máximo, *op. cit.*, nota 1, p. 92.

¹⁷ Humberto Olivo Amorós. *El Agente Aduanal en México*, México, 1998, Academia Mexicana de Derecho Fiscal, pp. 24-25.

El 1 de Enero 1930 se publicó una nueva ley aduanera que vino a derogar a la Ordenanza General de Aduanas de 1891 y a la ley expedida el 18 de Abril de 1928.

Esta ley que comentamos tiene 18 títulos y 764 artículos, su objetivo fundamental era el de proporcionar al comercio mayores facilidades para sus operaciones en la aduanas, por medio de la simplificación de los procedimientos y trámites exigidos. Por primera vez en el texto de una ley aduanera se incluye la intervención de los agentes aduanales definiéndolos como los individuos a quienes el Ejecutivo Federal, por conducto de la Dirección General de Aduanas, autoriza mediante la patente respectiva para ocuparse habitual y profesionalmente, y siempre por cuenta ajena, en la gestión de las operaciones de que trata la ley.

Esta ley regula también lo relativo al tráfico marítimo en sus tres formas, las importaciones y exportaciones, las reexportaciones, los transbordos, los almacenamientos de mercancías, el tráfico terrestre, el tránsito internacional y como punto novedoso incluía el tráfico aéreo al cual le dedicó un capítulo exclusivo.

El 19 de Agosto de 1935, se expide una nueva ley aduanal, con 18 títulos, 435 artículos y un reglamento publicado en el mes de Diciembre del mismo año. La ley regula el tráfico de mercancías, pudiendo ser: marítimo, terrestre, aéreo y postal; así como las operaciones temporales, el tránsito internacional, depósito fiscal, los perímetros libres, las operaciones que pueden practicar las secciones aduaneras y la Dirección General de Aduanas; esta ley estuvo vigente hasta principio de abril de 1952, en que entró en vigor el Código Aduanero.

El Código Aduanero abrogado estipulaba que el comercio internacional se realizara a través de las aduanas marítimas, fronterizas, interiores y aeropuertos internacionales y se encuentra abierto a todos los países del mundo para realizar

esta actividad; con excepción de los siguientes casos: guerra internacional, exigencias de Salubridad Pública y sustracción de la obediencia del Gobierno Federal.

Con las mercancías pueden practicarse las siguientes operaciones aduaneras:

- I. Importación: definitiva, temporal y especial.
- II. Exportación: definitiva, temporal y especial.
- III. Tránsito Internacional: por territorio nacional y por el extranjero; y
- IV. Transbordo: Directo e indirecto.

A continuación definiremos cada una de las operaciones aduaneras señaladas:

I. Importación definitiva: Es el arribo de las mercancías extranjeras destinadas a su consumo o uso dentro del país;

II. Importación temporal: Es la introducción de mercancías extranjeras destinadas a permanecer en el país por tiempo limitado;

III. Importación especial: Es el retorno al país de las mercancías nacionales o nacionalizadas que se hubieren exportado en definitiva;

IV. Exportación definitiva: Es el envío de mercancías nacionales o nacionalizadas para uso o consumo en el exterior;

V. Exportación temporal: Es la salida de mercancías nacionales o nacionalizadas que vayan a permanecer en extranjero por tiempo limitado;

VI. Exportación especial: Es el retorno al exterior de mercancías extranjeras que, habiéndose importado, no estén nacionalizadas;

VII. Tránsito por territorio nacional: Es el paso de mercancías extranjeras a través del país;

VIII. Tránsito por territorio extranjero: Es la salida de mercancías nacionales o nacionalizadas para ser reintroducidas a la República atravesando territorio extranjero; y

IX. Transbordo: Es el traslado de mercancías de un vehículo de transporte a otro o al mismo vehículo en distinto viaje.”¹⁸

Clasificaba las mercancías en nacionales, nacionalizadas y extranjeras.

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

Nacionalizadas: Las que siendo extranjeras han satisfecho todos los requisitos y han sido pagados sus impuestos de importación.

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

Las mercancías responden directa y preferentemente ante el Fisco por el importe de sus impuestos y derechos, así de las operaciones que se practiquen con las mercancías, las más importantes son la importación y la exportación.

La importación de mercancías comienza, al entrar la nave conductora en aguas territoriales o al cruzar los vehículos que las transportan la línea divisoria, o las aeronaves en el espacio aéreo mexicano y concluye cuando se ha terminado la tramitación fiscal, quedando las mercancías a disposición de los interesados.

¹⁸ Humberto Olivo Amoros. *El Agente Aduanal en México*, México, 1998, Academia Mexicana de Derecho Fiscal, pp. 60-61.

La exportación inicia en el momento en que las mercancías son presentadas para su despacho en las oficinas aduanales y concluye con la salida de las mismas del territorio nacional.

El Código Aduanero, en su artículo 11 establecía las reglas que servirían para aplicar las cuotas, precios oficiales, tipos de cambio, recargos, restricciones, requisitos especiales y prohibiciones; a la importación en tráfico marítimo, regirán las que estén establecidas en el momento de fondear las mercancías; en tráfico terrestre, las de la fecha en que las mercancías crucen la línea divisoria internacional; en tráfico aéreo, las vigentes en el momento en que la nave toque el primer aeropuerto nacional y en tráfico postal, se atenderá a las que estén vigentes según sea el medio de transporte en que se realice, pudiendo ser marítimo, terrestre o aéreo.

La legislación aduanal establecía una zona de inspección y vigilancia de 200 kilómetros, paralela a lo largo de la línea divisoria; de las zonas y perímetros libres, así como todo el perímetro que abarquen los aeropuertos, en las cuales las mercancías deberán de transitar al amparo de los siguientes documentos:

- a)** Pedimento o documento aduanero con que se acredite la legal importación al país de las mercancías nacionalizadas;
- b)** Las nacionales similares a las extranjeras con el documento expedido por un establecimiento comercial inscrito en el Registro Federal de Causantes;
- c)** Los comestibles, ropa u otra clase de artículos en cantidades limitadas y que sean para uso o consumo de sus propietarios, con simple nota de venta expedida por establecimiento comercial;
- d)** Los vehículos con el tarjetón del Registro Federal de Automóviles.

La tramitación fiscal a que estaban sujetas las mercancías, se denomina, en términos del artículo 16 del Código Aduanero, como *despacho*, y éste se divide en dos fases:

La primera, comprende todos aquellos actos o trámites que se relacionan con la función del porteador o conductores de las mercancías, por ejemplo:

- a) La presentación de ésta ante los empleados aduaneros de servicio en las garitas, cuando se trate de tráfico terrestre.
- b) La formulación del manifiesto de carga y su certificación consular a que está obligado el capitán de la nave que reciba en el extranjero mercancías con destino a cualquier puerto mexicano.
- c) La obligación que tienen los pilotos de naves aéreas, respecto a la carga que conducen, etcétera.

La segunda, abarca aquellos actos en los que intervienen los remitentes, consignatarios o los destinatarios de las propias mercancías. El principal acto que se realiza en esta segunda fase del despacho es, sin lugar a dudas, el reconocimiento aduanero que tiene por objeto examinar las mercancías para establecer su correcta clasificación arancelaria y determinar el impuesto que le corresponda.

El despacho de las mercancías debe de hacerse en el orden cronológico en que son presentadas, pero tienen prioridad los equipajes, menajes de casa, materiales explosivos, inflamables, frutas frescas, plantas, animales vivos y en general, aquellas mercancías susceptibles de sufrir perjuicio con la demora o que sean perecederas.

Las personas que deben pagar impuestos por las operaciones aduaneras que realicen son: la Federación, los Estados, el Departamento de Distrito Federal, los

municipios, los organismos públicos descentralizados, aún cuando en sus leyes orgánicas tengan una disposición en contrario, las instituciones y asociaciones de beneficencia privada y las siguientes personas físicas y morales:

- a) El destinatario en importación.
- b) El remitente en exportación.
- c) La persona que promueva la internación de mercancías que provengan de zonas o perímetros libres.
- d) Cualquier persona que realice alguna de las operaciones que marca el Código Aduanero.

Los tráficos que regulaba al abrogado código eran: marítimo, terrestre, aéreo y postal. El tráfico marítimo se clasificaba de tres formas diferentes: de altura, cabotaje y mixto.

Entendemos por tráfico de altura, el transporte de mercancías extranjeras y el de nacionales o nacionalizadas que retornan a nuestro país o se remitan con destino al extranjero para transitar por él; la simple navegación entre el puerto nacional y un extranjero o viceversa, se considera también tráfico de altura.

El tráfico de cabotaje, es el transporte de mercancías nacionales o nacionalizadas, o bien, la navegación entre dos puertos del país situados en el mismo litoral.

Tráfico mixto, es en el que se puede realizar simultáneamente, el de altura y el de cabotaje, ya sea por la mercancía que se transporta o por la navegación que se realiza. La navegación entre dos puertos de nuestro país, pero situados en diferentes litorales o si es en el mismo litoral pero el barco hizo escala en un puerto extranjero, se considera como tráfico mixto.

En el reconocimiento aduanero se dan las reglas para la toma oficial de muestras y su remisión a la Dirección General de Aduanas, así como la formulación de pedimentos para el despacho de mercancías; se regula el recurso de controversia arancelaria y su forma de tramitación.

Se dictan disposiciones relacionadas con las franquicias que pasajeros o menajes de casa de repatriados e inmigrantes.

El Código, sin hacer una clasificación, contenía dos tipos de infracciones; las primeras, llamadas simples o derivadas de la tramitación aduanal, que eran la falta de requisitos en la documentación de la tramitación aduanal. Las segundas, el contrabando, la tenencia ilegal de mercancía, el comercio ilícito y la inexacta clasificación arancelaria.

El Código reglamentaba en un capítulo especial a los agentes aduanales. En algunos, las facultades de la Dirección General de Aduanas y por último, las exenciones.

A partir de la expedición de la primera ley aduanal, se han dictado principalmente cinco tarifas arancelarias de importación, las que han marcado la política arancelaria a seguir.

Le sucedió a la tarifa de 1930, la del 13 de Noviembre de 1947, seguía como la anterior, apegada al método de clasificación decimal y sus diez números clasificadores son los siguientes:

- a)** Del clasificador "0".
- b)** De los clasificados del 1 al 9.

En la presente tarifa el cuadro clasificador quedó de la manera siguiente:

- ❖ Capítulo 0. Efectos sujetos a otros impuestos, autorizaciones o prohibiciones.
- ❖ Capítulo 1. Materias animales.
- ❖ Capítulo 2. Materias vegetales.
- ❖ Capítulo 3. Materias minerales.
- ❖ Capítulo 4. Hilados y tejidos.
- ❖ Capítulo 5. Manufacturas de tejidos.
- ❖ Capítulo 6. Productos de la industria química.
- ❖ Capítulo 7. Productos de diversas industrias.
- ❖ Capítulo 8. Máquinas, aparatos e instrumentos para la agricultura, la industria, la minería y las artes; sus parte sueltas y piezas de refacción.
- ❖ Capítulo 9. Máquinas, aparatos e instrumentos para otros usos y los vehículos.

La tarifa de 1947 fue derogada por la del 27 de Diciembre de 1955, para su integración como el de la Clasificación Uniforme de Comercio Internacional (C.U.C.I.) y el de la Nomenclatura Arancelaria Uniforme para los Países de Centro América (N.A.U.C.A.).

“El cuadro clasificador es el siguiente:

Sección 0. Comestibles.

Sección 1. Bebidas y tabacos

Sección 2. Materiales crudos, excepto combustibles minerales.

Sección 3. Combustibles, lubricantes, minerales y energía electrónica.

Sección 4. Materias grasas, excepto lubricantes.

Sección 5. Productos químicos.

Sección 6. Artículos manufacturados clasificados principalmente por la materia.

Sección 7. Maquinaria, máquinas, herramientas. Material eléctrico y transporte.

Sección 8. Artículos manufacturados diversos.

Sección 9. Armas, Municiones, valores y otros”.¹⁹

La tarifa de 1956 fue abrogada por la del 26 de Noviembre de 1964. Esta tarifa adoptó la Nomenclatura Aduanera del Consejo de Bruselas en su estructura, conteniendo 5 reglas generales y 16 reglas complementarias para su aplicación.

La tarifa de 1964 fue derogada por la de Enero de 1975, la cual sigue exactamente la misma estructura que la anterior, teniendo como únicas diferencias la eliminación de la cuota específica, reducción de fracciones arancelarias; disminuyó a 4 reglas las generales y a 12 reglas las complementarias.

Esta nomenclatura ha sido abrogada por la de 1988 vigente a partir del primero de Julio.

2.5.4. Etapa Actual.

Se hicieron algunas modificaciones, principalmente en el manejo, almacenaje y custodia de mercancías de comercio exterior; el ingreso o extracción de mercancías por vía postal; el reconocimiento aduanero de mercancías; la valoración aduanera; la garantía de contribuciones para el régimen de tránsito de mercancías, los procedimientos administrativos y las infracciones aduaneras, entre otras.

Ante la apertura del comercio exterior emprendida en la década pasada, se pretende prestar el servicio aduanero donde la demanda comercial lo requiera, para lo cual se establece contacto con las cámaras industriales, a fin de conocer las necesidades de importación y exportación de la planta productiva. A fin de facilitar la operación con métodos de control, se instrumentó el Sistema

¹⁹ Carvajal Contreras, Máximo. Derecho Aduanero. Editorial Porrúa. 12ª ed. México, 2004. Pp. 110-111.

Automatizado Aduanero Integral (SAAI), así como el sistema de selección automatizado en los reconocimientos, lo que conocemos como semáforo fiscal. Se delegó la responsabilidad de clasificar, determinar el valor en aduana y el origen de las mercancías a los agentes aduanales, quedando a cargo de la autoridad sólo la facultad de verificación del cumplimiento de esta obligación, reduciendo la discrecionalidad de los empleados en la aduana.

La instalación de equipo de alta tecnología ha permeado todas las áreas y procedimientos que se realizan, de tal forma que la red informática se actualice en forma permanente y pueda utilizarse a nivel nacional con reportes automatizados del quehacer aduanero. Por otra parte, los sistemas de control (videos, aforos y rayos X) son continuamente actualizados.

En cuanto a la facilitación en salas internacionales de pasajeros, se sustituyó el semáforo fiscal por un mecanismo que automáticamente determina si procede o no la revisión del equipaje, mejorando la detección de mercancías no declaradas. Con el rediseñamiento del área de aduanas se están agilizando los flujos de pasajeros en revisión.

CAPÍTULO TERCERO

GUARDIA Y CUSTODIA DE LAS MERCANCÍAS EN LA LEY ADUANERA MEXICANA

3.1 DEFINICIÓN DE MERCANCÍAS.

Para la Ley Aduanera vigente se entiende por Mercancías, los productos, artículos, efectos y cualesquier otros bienes, aún cuando las leyes los consideren inalienables o irreductibles a propiedad particular; esto es, la legislación federal considera las mercancías también como bienes intangibles, pero existen otras leyes que tienen la misma jerarquía, al ser federales, que consideran los bienes intangibles, como los derechos, uno de éstos, es el de materia de propiedad intelectual.

Cabe señalar que en la ciencia jurídica, el vocablo mercancía se considera como un término indeterminado, ya que se entiende de diversas formas, pero “para nuestra disciplina jurídica el término mercancía debe ser un concepto muy preciso, tarea nada fácil, si observamos que el propio Consejo de Cooperación de Bruselas

no se ha atrevido a formular una definición válida con características generales”.²⁰

3.2. ENTRADA, SALIDA Y CONTROL DE MERCANCÍAS.

En materia geográfica aduanal, cabe recordar que México cuenta con:

“Una extensión de 3,152 kilómetros de frontera norte, 1,149 kilómetros de frontera sur, y 11,112.5 kilómetros de costas, dentro de los cuales la Administración General de Aduanas, denominada también como la ‘Aduana México’, tiene jurisdicción federal en todo el territorio nacional y competencia para vigilar la entrada de mercancías al país y su salida del mismo, a través de sus 48 aduanas ubicadas a lo largo y ancho del territorio nacional: 19 en la frontera norte, 2 en la frontera sur, 10 interiores (incluyendo la Aduana del Aeropuerto Internacional de la ciudad de México) y 17 marítimas. Estas últimas tienen jurisdicción además, en las playas marítimas, en la Zona Federal Marítima Terrestre, así como en las aguas interiores, mar territorial y zona económica exclusiva situada frente al litoral, incluyendo las islas adyacentes al mismo”.²¹

Conforme a la historia que ya analizamos del Derecho aduanal mexicano, actualmente, el gobierno federal cuenta con diversas aduanas, ubicadas dentro de los puntos señalados en la legislación aplicable, con la finalidad de regular la entrada y salida de las mercancías, para evitar un *dumping*, violaciones al derecho de propiedad intelectual, cobrar los impuestos correspondientes, así como sancionar a quienes cometan la respectiva falta administrativa, etcétera.

²⁰ Carvajal Contreras, Máximo. *Derecho Aduanero*. 12ª ed. México, Editorial Porrúa. 2004, p. 354.

²¹ Trejo Vargas, Pedro. *El Sistema Aduanero de México*, México, Tax Editores, 2005, p. 183.

Ahora bien, el Artículo 10 de la Ley Aduanera establece:

“La entrada o la salida de mercancías del territorio nacional, las maniobras de carga, descarga, transbordo y almacenamiento de las mismas, el embarque o desembarque de pasajeros y la revisión de sus equipajes, deberá efectuarse por lugar autorizado, en día y hora hábil. Quienes efectúen su transporte por cualquier medio, están obligados a presentar dichas mercancías ante las autoridades aduaneras junto con la documentación exigible.

La Secretaría mediante reglas, podrá autorizar en la circunscripción de las aduanas de tráfico marítimo, la entrada al territorio nacional o la salida del mismo por lugar distinto al autorizado, de mercancías que por su naturaleza o volumen no puedan despacharse conforme a lo establecido en el párrafo anterior.”²²

Las mercancías que se destinen a cualquiera de los regímenes aduaneros deben de estar autorizadas por la autoridad competente, en este caso, serían las Aduanas, es decir, nadie puede introducir o sacar mercancías del territorio nacional, sin la autorización correspondiente, solo en ocasiones que por la naturaleza de las mercancías se necesite la descarga, la carga o almacenaje de las mercancías en lugares especiales que deberán de cumplir con lo estipulado por la Ley Aduanera.

“Artículo 13. El transbordo de las mercancías de procedencia extranjera de una aeronave o embarcación a otra similar sin haber sido despachadas, se podrá realizar bajo la responsabilidad de la empresa transportista o utilizando los servicios de agente o apoderado aduanal, siempre que se cumplan los requisitos que establezca el Reglamento.”²³

²² Artículo 10 de la Ley Aduanera Vigente 2009.

²³ Ley Aduanera Vigente, 2009.

En el anterior dispositivo legal se señala que por excepción, las mercancías provenientes del extranjero, pueden ser transbordadas, incluso sin ser despachadas, siempre y cuando el apoderado aduanal –a quien analizaremos más adelante-, encargado de revisar dichas maniobras supervise que se están cumpliendo los requisitos legales que señala el Reglamento de la Ley Aduanera para este tipo de situaciones.

Ahora bien, en el próximo artículo de la Ley Aduanera se indica expresamente que será responsabilidad de las aduanas, el manejo, almacenaje y custodia de las mercancías de comercio exterior, definiendo los recintos fiscales y fiscalizados, éstos últimos concesionados para que los particulares presten los citados servicios, el cual es del tenor siguiente:

“Artículo 14. El manejo, almacenaje y custodia de las mercancías de comercio exterior compete a las aduanas.

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

En la ley aduanera se manifiesta que la entrada o salida de las mercancías del territorio nacional, las maniobras de carga, descarga, transbordo y almacenamiento de las mismas, el embarque o desembarque de pasajeros y la revisión de sus equipajes, no puede realizarse por cualquier punto del país, sino a través de los lugares autorizados para tal efecto, tal como lo señalamos al principio de este capítulo, “entendiéndose como tales: las aduanas, secciones

aduaneras; aeropuertos internacionales, cruces fronterizos autorizados; puertos y terminales ferroviarias que cuenten con servicios aduanales”.²⁴

Una vez que las mercancías, después de ser supervisadas tanto por el agente aduanal, como por los servidores públicos adscritos a las Aduanas, en los lugares autorizados por la ley aplicable, entonces, las mercancías se almacenan en lo que se define su situación jurídica, de ahí es donde proviene el concepto de depósito.

3.3. DEPÓSITO ANTE LA ADUANA DE MERCANCÍAS.

Según su definición etimológica, depósito significa “poner en seguridad algo” por lo tanto, la autoridad aduanera determina como un paso previo a la tramitación aduanera o despacho, que las mercaderías de comercio exterior sean depositadas en almacenes *ad-hoc* para su guarda y custodia.

3.3.1 Depósito ante Aduana.

El depósito ante la aduana es:

“La acción previa voluntaria a la que se somete una mercancía de comercio exterior que se destinará a un régimen aduanero, o bien que podrá retornarse al extranjero la de esa procedencia y reincorporarse al territorio nacional las de este origen, quedando en suspenso el cumplimiento de las obligaciones fiscales, así como las regulaciones y restricciones no arancelarias aplicables, hasta que las mismas mercancías se presenten ante el mecanismo de selección automatizada.”²⁵

²⁴ Trejo Vargas, Pedro. *El Sistema Aduanero de México*, México, Tax Editores, 2005, p. 187.

²⁵ *Ibid*, El Sistema Aduanero de México, pp. 188-189.

Esto es, una vez que la mercancía entra al territorio nacional a través de los puntos establecidos por la ley aplicable, en lo que se define la situación jurídica de los bienes muebles, o su régimen jurídico, así como la tarifa del pago de sus correspondientes impuestos, estos objetos deben ser conservados, o depositados en almacenes que pertenezcan al gobierno federal o por medio de sus concesionarios -como se desarrollará más adelante-, para que se encuentren seguros en lo que se realiza todo el demás trámite señalado en las leyes regulatorias de la materia de comercio exterior de nuestro país.

El almacenamiento o depósito de estas mercancías puede ser, en nuestro país, un servicio público que el Estado otorga directamente, aunque es frecuente que lo concesione dando lugar a la distinción entre recintos fiscales o fiscalizados; “el primero, es cuando se presta el servicio directamente por el Estado a través de la autoridad aduanera; y el segundo, es cuando un particular, ya sea persona física o moral, obtiene la concesión o autorización del Servicio de Administración Tributaria para que preste los servicios de manejo, almacenaje y custodia de las mercancías previamente a su despacho aduanero.”²⁶

El glosario de términos aduaneros elaborado por técnicos de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (A.L.A.L.C.), entiende por depósito de aduanas a los locales y recintos pertenecientes a la aduana o autorizados por ésta, donde las mercancías pueden ser almacenadas bajo control de la aduana, sin pago previo de los derechos e impuestos correspondientes.

De las definiciones anteriores se desprende que el depósito es el lugar donde las mercancías u objetos que se intentan introducir al país, deben ser guardados en algún lugar autorizado por la aduana, mientras se determine el régimen aduanero de los productos, y por ende, el correcto cálculo del impuesto correspondiente.

²⁶ *Ibid.* El Sistema Aduanero de México, p. 361.

Con el nombre de depósito funcional o provisional de las mercancías se describe que después de la descarga del vehículo que ha transportado a las mercancías hasta el territorio aduanero, son almacenadas con el objeto de esperar allí la presentación de la declaración aduanera en que el dueño o importador indique el régimen aduanero a que desee someter su mercancía.

Como el término de mercancías es tan amplio, y actualmente existen diversos tipos de objetos, dependiendo de su finalidad o peligrosidad, o del material del que están realizados, los recintos autorizados por Aduana, deben de contar con todos los elementos necesarios de seguridad, dependiendo de su categoría.

Además, al ser las aduanas el único lugar donde se pueden recibir las mercancías que provengan del extranjero, y éstas se depositan en lo que se resuelve su situación jurídica, es que la ley indica respecto de las que sean consideradas peligrosas, ya que “para poder recibir en depósito ante la aduana las mercancías que son potencialmente peligrosas, se requiere que la aduana cuente con las instalaciones especiales apropiadas para el efecto y, en caso de ser necesario, que la mercancía cuente con autorización por parte de las autoridades competentes en la materia.”²⁷

Para las mercancías consideradas como de riesgo, por ser inflamables, corrosivas, contaminantes, explosivas o radioactivas, sólo podrán almacenarse en recintos fiscales o fiscalizados especialmente habilitados para sus condiciones de seguridad; lo anterior, nos señala que por seguridad, no se pueden depositar en cualquier recinto de aduanas las mercancías que se consideren peligrosas, y no solamente eso, también estos bienes muebles deben contar con la certificación correspondiente de la autoridad sobre su contenido, fin, manejo, cuidado y las instalaciones especiales para su debido resguardo, por lo que el depósito, ya sea

²⁷ Cortina Velarde, Francisco. Ley Aduanera (Análisis y Comentarios). Editorial Themis. México. 6ª ed. 2003., p. 23.

gubernamental o privado, debe contar con adecuaciones especiales, debido a la peligrosidad del material.

“Las mercancías radioactivas y explosivas, serán entregadas a las autoridades u organismos competentes bajo cuya custodia y supervisión quedarán almacenadas”,²⁸ es decir, por la gran peligrosidad de estos materiales, los únicos responsables de los mismos, son los almacenes del gobierno federal, y nunca un particular a través de alguna concesión.

Incluso, a partir del 2002, hubo una modificación a la ley de la materia en la que se precisa que “los recintos fiscalizados estarán obligados a entregar las mercancías que tengan almacenadas, siempre que verifiquen previamente la autenticidad de los datos asentados en los pedimentos que les sean presentados para su retiro, así como el pago consignado en los mismos”,²⁹ estipulación que se realiza con la finalidad de evitar dos de los delitos que más daño causan a la economía nacional como lo son el contrabando y la evasión fiscal en materia de comercio exterior.

Durante el tiempo que las mercancías estén en depósito se prestarán los servicios de almacenaje, manejo, custodia, análisis de las mismas en los laboratorios, vigilancia, etiquetado, marcado y colocación de leyendas de información comercial; pudiendo practicarse actos de conservación, exámenes y toma de muestra pagándose en este caso los impuestos y las cuotas compensatorias correspondientes.

Como el contribuyente confía en que sus mercancías se encuentran a salvo, toda vez que la ley no autoriza otra forma de guardar las mercancías, mientras que se realizan los exámenes respectivos para determinar su impuesto correspondiente o el régimen aduanero, es obvio razonar que la Federación, a través de la Aduana

²⁸ Carvajal Contreras, Máximo, *op. cit.*, nota 20, p. 363.

²⁹ Cortina Velarde, Francisco. *Ley Aduanera (Análisis y Comentarios)*. 6ª ed. México. Editorial Themis. 2003. P. 23.

es responsable de los objetos que ahí se depositen, incluso de los créditos fiscales, si éstos ya se hubieren pagado; pero como la Aduana es una entidad moral, una ficción del Derecho, las personas físicas que laboran en el depósito, son los responsables ante esa entidad, en caso de que los bienes sean destruidos o maltratados.

Es por ello que en el primer párrafo del artículo 28 de la Ley Aduanera vigente, se establece:

“El Fisco Federal responderá por el valor de las mercancías que, depositadas en los recintos fiscales y bajo la custodia de las autoridades aduaneras, se extravíen, destruyan o queden inutilizables por causas imputables a las autoridades aduaneras, así como por los créditos fiscales pagados en relación con las mismas. El personal aduanero encargado del manejo y custodia de las mercancías será responsable por los mismos conceptos, ante el Fisco Federal...”.³⁰

3.3.2 Resarcimiento de Mercancías.

La ley considera que una mercancía se ha extraviado, “cuando transcurridos tres días a partir de la fecha en que se haya pedido para examen, entrega o reconocimiento, o cualquier otro propósito, no sea presentada por el personal encargado de su custodia; cuando el extravío se origine por caso fortuito o fuerza mayor, el Fisco Federal y sus empleados no serán responsables”.³¹

Si en tres días (hábiles), posteriores a la fecha en que las mercancías se debían presentar para su examen o reconocimiento, o análisis, y no se presentan, se considerará que los objetos han sido perdidos, y como se señaló anteriormente,

³⁰ *Idem.* Ley Aduanera (Análisis y Comentarios), p.23.

³¹ Trejo Vargas, Pedro. *El Sistema Aduanero de México*, México, Tax Editores, 2005, p. 191.

los únicos responsables son el personal de los almacenes, ya sean públicos o privados, pero si en la investigación se demuestra que los bienes muebles se perdieron por causa fortuita o fuerza mayor, es decir, por causas ajenas al personal, entonces, no habrá ninguna sanción ni responsabilidad que imputar.

Es por ello que en las aduanas, son necesarios los recintos fiscales o fiscalizados para el depósito de las mercancías, independientemente del régimen aduanero que se tramite, ya sea para introducirlas al país o para que salgan del mismo, es por ello, que el Sistema de Administración Tributaria (SAT), es el encargado de vigilar que cada uno de los recintos cumpla con los requisitos estipulados por la ley, para que no haya pérdida en las mercancías y en el plazo pertinente que se destine al régimen aduanero, ya sea de importación, exportación, cumpliendo con los requisitos de ley.

“Los particulares que obtengan la concesión o autorización para prestar los servicios de manejo, almacenaje y custodia de mercancías que se encuentren en depósito ante la aduana en los recintos fiscalizados, deberán cumplir con las obligaciones establecidas en la invocada ley de la materia y mantener los medios de control que señale la autoridad aduanera, así como efectuar el pago del aprovechamiento correspondiente por dicha concesión o autorización, el cual deberá enterarse independientemente del aprovechamiento o derecho al que, en su caso, estén obligados a pagar por el uso, goce o aprovechamiento de los inmuebles del dominio público; las remuneraciones por la prestación de estos servicios se fijarán entre las partes, cuando los mismos sean prestados por particulares. Asimismo, deberán cumplir con los demás requisitos y obligaciones establecidos para mantener vigente la autorización o concesión, en los términos que fijen las autoridades fiscales.”³²

³² Trejo Vargas, Pedro. *El Sistema Aduanero de México*, México, Tax Editores, 2005, pp. 188-189.

El régimen de las responsabilidades e indemnizaciones por las mercancías en depósito ante la aduana extraviadas varían conforme al lugar donde estaban almacenadas ya sea en recintos fiscales o en recintos fiscalizados.

a) Las mercancías extraviadas en recintos fiscales.

Las premisas de las responsabilidades e indemnizaciones son:

1.- El Fisco Federal responderá por el valor de las mercancías y por los créditos fiscales pagados en relación con las mismas.

2.- El valor de las mercancías que será pagado será aquél que tenían las mercancías al momento de su depósito ante la aduana.

3.- Para determinar el valor de las mercancías se estará al valor consignado en la factura o en el documento de embarque, actualizado desde la fecha de ingreso al recinto fiscal hasta la fecha de emisión de la resolución que ordene su pago.

4.- El propietario de las mercancías podrá solicitar el pago o indemnización por las mercancías extraviadas dentro del plazo de dos años.

5.- La solicitud o reclamación de pago deberá constar por escrito y acompañarse de los documentos comprobatorios que acrediten: a) el ingreso de las mercancías al recinto fiscal; b) que se encontraban en él cuando se extraviaron; c) que estaban bajo la custodia de las autoridades aduaneras; d) que se formuló la solicitud de entrega, e) que transcurrió el plazo de tres días sin que le entregaran las mercancías y recibió respuesta en el sentido de que se extraviaron y f) la factura o documento que indique el valor de las mercancías.

6.- La resolución a la solicitud o reclamación de pago de las mercancías extraviadas deberá ser notificada personalmente al solicitante.

7.- Cuando las mercancías extraviadas aparezcan antes de que se haya hecho el pago de su valor, el interesado podrá optar por recibir el pago o la devolución de las mercancías.

8.- Respecto de los créditos fiscales que ya se hubieran cubierto por las mercancías extraviadas, su devolución se tramitará conforme a las reglas generales aplicables a la devolución de contribuciones.

b) Las mercancías extraviadas en recintos fiscalizados.

Las reglas básicas para determinar la responsabilidad del almacén fiscalizado y su obligación de reparar el extravío son las siguientes:

1.- Las personas concesionarias responderán ante el Fisco Federal por el importe de los créditos fiscales que correspondan por las mercancías extraviadas y ante los interesados por el valor que tenían dichas mercancías al momento de su depósito ante la aduana.

2.- Para determinar el valor de las mercancías deberá recurrirse al valor que tenían al momento que ingresaron al recinto fiscalizado.

3.- La solicitud de pago de las mercancías extraviadas se hará directamente ante el recinto fiscalizado y ante su negativa, deberán ejercerse las acciones civiles o penales que procedan.

4.- Tendrá responsabilidad para exigir el pago de las mercancías el consignatario o destinatario que se señale en la guía área o conocimiento de embarque y no solamente su propietario.

5.- El interesado podrá solicitar el pago dentro del plazo que otorgue el derecho común o el pactado en el contrato de transporte.

6.- En la solicitud o en las acciones legales se deberá acreditar el valor que tenían las mercancías al momento que ingresaron al recinto fiscalizado.

7.- El monto de los créditos fiscales serán exigidos directamente por las autoridades aduaneras a la persona autorizada para operar el recinto fiscalizado, utilizando el procedimiento administrativo de ejecución.

3.3.3 Obligaciones de los recintos fiscalizados.

En la legislación aduanera se señalan las obligaciones que tienen los recintos fiscalizados para operar como tales y en relación con las mercancías que tienen en depósito ante la aduana, destacándose lo siguiente:

- a) Recibir, almacenar y custodiar las mercancías que les envíe la aduana.
- b) Destinar instalaciones para el reconocimiento aduanero de las mercancías.
- c) Permitir al personal aduanero competente, supervise las labores del almacén.
- d) Aplicar en los almacenes las medidas que las autoridades aduaneras señalen para prevenir y asegurar el cumplimiento de las disposiciones aduaneras.

- e) 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 SAT, así como la demás tecnología y medios de control que aseguren el correcto manejo de la mercancía.

- f) Devolver a los propietarios o arrendatarios las mercancías que se encontraban en los contenedores que hubieren causado abandono a favor del Fisco Federal, sin que pueda exigirse pago alguno por concepto de almacenaje de dichos contenedores.

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

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

- i) 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 hubieren sido presentados para retirar la mercancía”.³³

Ahora bien, las actividades o actos que están permitidos y que se deben realizar dentro del recinto fiscal o fiscalizado son los siguientes:

“**A.-** Los servicios de almacenaje.

³³ Trejo Vargas, Pedro. *El Sistema Aduanero de México*, México, Tax Editores, 2005, p.190.

B.- Los servicios de laboratorio y vigilancia.

C.- El examen previo.

D.- Los actos de conservación.

E.- La toma de muestras.

F.- Los actos de cumplimiento de regulaciones o restricciones no arancelarias.”³⁴

3.4 EL AGENTE ADUANAL.

En nuestra legislación aduanera, la función del agente aduanal es muy importante, ya que “es la persona física que a través de una patente, personal e intransferible, otorgada por la autoridad hacendaria interviene ante una aduana para despachar mercancías en cualesquiera de los regímenes aduaneros, en virtud de los servicios profesionales que presta.”³⁵

El agente aduanal es una persona que cumple funciones públicas, pero lo realiza a través de una concesión, es por ello que cuando se le requieren sus servicios para el despacho de las mercancías introducidas al país, en los lugares señalados previamente, él no recibe un salario por parte del gobierno federal, sino que los importadores o exportadores son los que deben costear sus honorarios.

Ya que una de sus principales funciones es que “deberán validar o confirmar previamente en forma electrónica con las personas autorizadas los pedimentos

³⁴ Rohde Ponce, Andrés. *Derecho Aduanero Mexicano*. Editorial Trillas. México. 3º ed. 2003, pp. 116.

³⁵ *Ibid*, Derecho Aduanero Mexicano, p. 112.

que se presentarán ante los módulos del Sistema Automatizado Aduanero Integral (SAAI) y posteriormente, en su caso, al reconocimiento aduanero.”³⁶

3.4.1 La Patente Aduanal.

La Real Academia Española en su sitio web define al término patente de diversas formas, tales como:

- “Título o despacho real para el goce de un empleo o privilegio.
- Cédula que dan algunas cofradías o sociedades a sus individuos para que conste que lo son, y para el goce de los privilegios o ventajas de ellas.
- Cédula o despacho que los superiores dan a los religiosos cuando los mudan de un convento a otro o les dan licencia para ir a alguna parte o los nombran para determinados cargos.
- Documento expedido por la Hacienda Pública, que acredita haber satisfecho determinada persona la cantidad que la ley exige para el ejercicio de algunas profesiones o industrias.”³⁷

De las definiciones anteriores, las primeras corresponden justamente a la cédula profesional o técnica que la Secretaría de Educación Pública expide a las personas físicas que hayan cumplido con los requerimientos legales para ostentarse ante la sociedad como profesionistas o técnicos de cualquier rama; en cambio, el último concepto de patente es el que realmente nos interesa, ya que esta patente no es otorgada por la dependencia pública federal señalada anteriormente, sino que es expedida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) a través de la instancia correspondiente.

³⁶ Trejo Vargas, Pedro. *El Sistema Aduanero de México*, México, Tax Editores, 2005, p. 197.

³⁷ http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=patente. Fecha de Consulta: 7 de Noviembre de 2009.

En el caso concreto, para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), otorgue una patente de agente aduanal es necesario que se cumplan con los requisitos marcados en la Ley Aduanera, -que se detallará en el próximo apartado-, y además que dicho permiso que se otorga para el ejercicio de la profesión, es “que debe ser personal e intransferible, por lo que solo la puede ejercer su titular y no puede ser objeto de transmisión ni por causa de muerte”.³⁸

3.4.2 Requisitos para Adquirir la Patente Aduanal.

Los principales requisitos para obtener la patente de agente aduanal se encuentran señalados en el artículo 159 de la Ley Aduanera vigente, y son:

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

Este requisito es fácil de entender por las funciones que realiza el agente aduanal, mediante las que supervisa el comercio exterior del país; y por razones históricas, si un extranjero ocupare una patente, en su labor podrían llegar a darse malas interpretaciones en cuanto a la entrada y salida de mercancías.

II. No haber sido condenado por sentencia ejecutoriada por delito doloso y en el caso de haber sido agente o apoderado aduanal, su patente o autorización no hubieran sido canceladas.

En este caso, el agente aduanal es una persona que posee fe pública, que es concedida u otorgada por el Estado, por lo que es entendible este requisito, ya que si fue condenado en materia penal o de manera administrativa al cancelarse su patente, dicho individuo no sería una persona digna de confianza.

³⁸ Artículo 159 de la Ley Aduanera Vigente 2009.

III. Gozar de buena reputación personal.

Este requisito va concatenado con los dos anteriores, y es muy difícil de comprobar lo contrario, ya que también la *buena reputación* se considera un término indeterminado y hasta la misma Suprema Corte de Justicia de la Nación no se ha puesto de acuerdo o ha definido de una manera precisa lo que es la buena reputación personal, por lo que se presume que todas las personas poseemos este requisito hasta que se pruebe lo contrario.

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

Como se mencionó anteriormente, el cargo de agente aduanal no es público, por lo que es de práctica privada, pero la concesión de la patente sí es otorgada por la Federación, por lo que no podría llegar a ocupar dos cargos públicos, además de que va en armonía con otro dispositivo jurídico que detalla que los servidores públicos no pueden obtener otro trabajo, más que los relacionados con los de investigación, y no deben recibir ninguna remuneración.

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.

Este requisito también es comprensible, porque los importadores deben tener la seguridad y confianza de que los nacionales mexicanos van a trabajar conforme a lo establecido por la ley, y en caso de algún desacuerdo, existen procedimientos legales para resolver conflictos, pero en dado caso de que un administrador de alguna aduana tenga parentesco con algún agente aduanal, entonces, esto resta valor de confianza y certeza incluso a la aduana misma.

VI. Tener título profesional o su equivalente en los términos de la ley de la materia.

Por la importancia del trabajo de los agentes aduanales, éstos deben contar con un nivel educativo superior, así como estar preparados de una manera teórica y práctica para el buen desempeño de su función, siendo eficiente y eficaz para la prestación, para otorgar seguridad y certeza jurídica en el cumplimiento de la ley ante el Fisco Federal.

VII. Tener experiencia en materia aduanera, mayor de tres años.

Este requisito es muy importante, debido a la trascendencia que se tiene al contratar personal que cuente con los conocimientos suficientes en la materia, para que la tramitación que se realice sea ágil y se cumplan los requisitos de la ley aduanera; además de obtener los conocimientos de una manera empírica, siendo fundamental fortalecerlos a través de la práctica.

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

Debido a que ser agente aduanal es una práctica privada, de la que no se recibe un salario fijo en una fecha señalada, sino que a estas personas, los clientes, les pagan honorarios, de acuerdo a la actividad profesional desarrollada, al obtener ingresos y realizar gastos por el desempeño de su función, pues el apoderado tiene que también pagar los respectivos impuestos, ya que no se encuentra exento de ello, es por eso que debe estar debidamente registrado ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y contar con su respectivo Registro Federal de Contribuyentes.

IX. Aprobar el examen de conocimientos que practique la autoridad aduanera y un examen psicotécnico.

Por último, al obtener los conocimientos teóricos de las aduanas, así como fortalecerlos a través de la práctica por al menos tres años, es importante demostrarlo ante las autoridades correspondientes y competentes por medio de dos exámenes, uno de conocimientos respecto de la materia, y el otro psicotécnico, relativo a si es la persona idónea que cuente con las aptitudes para ser agente aduanal.

3.4.3 Requisitos para que Opere el Agente Aduanal.

Una vez obtenida la patente, el agente aduanal deberá cubrir los siguientes requisitos para operar:

-Haber efectuado el despacho de un mínimo de cinco personas que realicen actividades empresariales, en el mes anterior de que se trate. Este requisito será exigible en los primeros 24 meses en que opere como agente aduanal.

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

-Residir y mantener su oficina principal en el lugar de su adscripción para la atención de los asuntos propios de su actividad, salvo en el caso de renuncia expresa a operar en una determinada aduana.

-Manifiestar a las autoridades aduaneras el domicilio de su oficina para oír y recibir notificaciones en la circunscripción de la aduana de su adscripción, así como dar aviso del cambio de domicilio, aún en el caso de suspensión voluntaria.

-Ocuparse personal y habitualmente de las actividades propias de su función y no suspenderlas en caso alguno, excepto cuando lo ordene la Secretaría o cuando haya obtenido la autorización para suspender sus actividades.

-Firmar en forma autógrafa como mínimo el 35% de los pedimentos originales y la copia del transportista, presentados mensualmente para el despacho durante once meses de cada año de calendario, utilizando además su clave confidencial de identidad, esta obligación deberá de cumplirla, tanto en la aduana de su adscripción, como en las distintas aduanas en que tenga autorización para actuar.

-Dar a conocer a la aduana en que actúe, los nombres de los empleados o dependientes autorizados para el auxilio en los trámites de todos los actos del despacho, así como los nombres de los mandatarios que lo representen al promover y tramitar el despacho.

-Usar gafete de identificación personal en los recintos fiscales en que actúe; obligación que deben de cumplir sus empleados o dependientes o sus mandatarios.

-Realizar los actos que le correspondan conforme a la Ley en el despacho de las mercancías, empleando el sistema electrónico y la firma electrónica avanzada que le asigne el SAT.

-Contar con el equipo necesario para promover el despacho electrónico.

-Ocuparse por lo menos del 15% de las operaciones de importación y exportación con valor que no rebase del que fijen las Reglas de Carácter General en Materia

de Comercio Exterior, esta obligación aplica para cada una de las aduanas en las que operen, teniendo derecho a una contraprestación de 80 pesos por cada operación.

-Utilizar los candados oficiales en los vehículos y contenedores que transporten las mercancías cuyo despacho promueva y evitar que los candados fiscales que adquiera se utilicen en contenedores o vehículos que transporten mercancías cuyo despacho no hubiere promovido.

3.4.4 Obligaciones del Agente Aduanal.

-En los trámites o gestiones aduanales, actuar siempre con su carácter de agente aduanal:

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

-Rendir el dictamen técnico cuando se lo solicite la autoridad competente.

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

-Abstenerse de retribuir de cualquier forma, directa o indirectamente, a un agente aduanal suspendido en el ejercicio de sus funciones o a alguna persona moral en que éste sea socio o accionista o esté relacionado de cualquier otra forma, por la

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

-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.

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

- a) Copia de la factura comercial.
- b) El conocimiento de embarque o guía aérea revalidados, en su caso.
- c) Los documentos que comprueben el cumplimiento de las obligaciones en materia de regulaciones y restricciones no arancelarias.
- d) La comprobación de origen y de la procedencia de las mercancías cuando corresponda.

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

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

3.4.5 Derechos del Patente Aduanal.

-Ejercer la patente.

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

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

-Designar hasta tres mandatarios cuando realice un máximo de trescientas operaciones al mes; si excede de este número podrá designar hasta cinco mandatarios.

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

-Designar, por única vez, a una persona física ante el Servicio de Administración Tributaria, como su agente aduanal adscrito, para que en caso de fallecimiento, incapacidad permanente o retiro voluntario, 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.

-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.

3.4.6 Suspensión del Ejercicio de Patente de Agente Aduanal.

El agente aduanal será suspendido en el ejercicio de sus funciones hasta por noventa días, o por el plazo que resulte por las siguientes causas:

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

-Dejar de cumplir con el encargo que se le hubiere conferido, así como transferir o endosar documentos a su consignación, sin autorización escrita de su mandante, salvo en el caso de corresponsalías entre agentes aduanales.

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

-Estar sujeto a un procedimiento de cancelación. La suspensión durará hasta que se dicte resolución.

-Carecer por primera y segunda ocasión de bienes suficientes para cubrir créditos fiscales que hayan quedado firmes, y que para su cobro se haya seguido el procedimiento administrativo de ejecución. En este caso, la suspensión será por el tiempo que subsista la causa que la motivó.

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

Las autoridades aduaneras deberán dictar la resolución que corresponda, en un plazo que no excederá de tres meses, tratándose del procedimiento de suspensión, contados a partir de la notificación del inicio del procedimiento.

En el caso del procedimiento de suspensión, transcurridos los tres meses sin resolución expresa, se entenderá caducado el procedimiento respectivo, sin perjuicio del ejercicio posterior de las facultades que las autoridades aduaneras harán del conocimiento mediante una forma circunstanciada al agente aduanal y se le concederá un plazo de diez días hábiles para que ofrezca pruebas y exprese lo que a su derecho convenga.

Tanto el acto de inicio como la resolución que ponga fin al procedimiento, se notificarán al interesado por conducto de la aduana de adscripción, la que procederá a darle cumplimiento.

3.4.7 Cancelación del Ejercicio de Patente de Agente Aduanal.

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

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

a) La omisión en el pago de impuestos al comercio exterior, derechos y cuotas compensatorias, que en su caso, exceda de \$100,000.00 y dicha omisión represente más del 10% del total de los que debieron pagarse.

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

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

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

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

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

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

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

Cuando se trate de las causas de cancelación de la patente, una vez conocidos por las autoridades aduaneras los hechos u omisiones que las configuren, éstas los darán a conocer en forma circunstanciada al agente aduanal y le concederán un plazo de diez días hábiles para que ofrezca pruebas y exprese lo que a su derecho convenga.

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

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

Las autoridades aduaneras deberán dictar la resolución que corresponda, en un plazo que no excederá de cuatro meses en el de cancelación, contados a partir de la notificación del inicio del procedimiento.

Tratándose del procedimiento de cancelación, transcurrido el plazo de cuatro meses sin que se notifique la resolución, el interesado podrá considerar que la

autoridad aduanera puso fin a dicho procedimiento resolviendo en el sentido de cancelar la patente respectiva y podrá interponer los medios de defensa en cualquier tiempo posterior a dicho plazo, o bien, esperar a que la resolución se dicte.³⁹

³⁹ http://www.aduanas.gob.mx/aduana_mexico/2008/servicios/144_10197.html. Fecha de Consulta: 16 de Enero de 2010.

CAPÍTULO CUARTO

LA PROPIEDAD

4.1 EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE PROPIEDAD.

En este apartado, se redactará una breve reseña histórica de la evolución del concepto de la Propiedad, desde la época del antiguo Derecho romano hasta nuestros días.

Rojina Villegas nos explica en su libro *Derecho Civil Mexicano* que el estudio del concepto de Propiedad se puede dividir en cuatro etapas, que son: en el Derecho Romano; en la Edad Media; en el siglo XIX, durante la redacción de los Códigos Civiles de América Latina y Europa; y la última etapa que se desarrolla en la actualidad.

En la primera época no existía un concepto de lo que era la Propiedad, “sino que fue considerado como un derecho absoluto, exclusivo y perpetuo para usar, disfrutar y disponer de una cosa”.⁴⁰

⁴⁰ Rojina Villegas, Rafael. *Derecho Civil Mexicano*. 9ª ed. México, Editorial Porrúa, 1998, p. 235.

Hay que destacar de estas palabras que aunque no hubiera un concepto explícito de lo que era la Propiedad, se consideraba un derecho, porque traía consigo beneficios (usar, disfrutar y disponer), pero estas prerrogativas eran sobre un bien tangible, por lo que los intangibles no formaban parte de este ordenamiento jurídico.

Esta aclaración también la realiza acertadamente Pericles Namorado en su libro *Derechos Reales, Posesión y Usucapión* al afirmar que “la propiedad era un derecho constituido sobre una cosa corporal”.⁴¹

Ahora bien, el término *absoluto* se debe interpretar de dos maneras; primero, como algo casi autoritario, ya que es muy importante destacar, para los fines de nuestro estudio, que en el antiguo Derecho romano, la Propiedad era absoluta en el sentido de que “no reconocía ninguna limitación y así, el propietario usaba de su cosa en la medida que quisiera y como deseara”.⁴²

Pericles Namorado explica que la única limitante del derecho de la propiedad era la ley, por lo que no se puede considerar un poder ilimitado, ya que desde ese entonces existían reglas en cuanto al uso y disposición libre de las cosas.

El segundo sentido de esta palabra se refiere, a que las personas obligadas a respetar el derecho subjetivo del propietario eran todas las personas que no eran propietarios del mismo objeto, tal como sucede en la actualidad, así es como lo afirma García Máynez en su libro *Introducción al Estudio del Derecho*, al establecer que “un derecho es absoluto cuando el deber correlativo es una obligación universal de respeto; y los sujetos pasivos constituyen la universalidad

⁴¹ Namorado Urrutia, Pericles. *Bienes, Derechos Reales, Posesión y Usucapión*, México, Universidad Veracruzana, 1999, p. 88.

⁴² Gutiérrez y González, Ernesto. *El Patrimonio*. 5ª ed., México, Editorial Porrúa, 1995, p. 237.

de las personas, a quienes se impone una obligación negativa, es decir, una abstención”.⁴³

El término perpetuo se refiere a que el titular del bien era propietario hasta que decidiera deshacerse del bien, ya sea vendiéndolo o dejándolo en la calle.

Eugéne Petit explica en su libro *Tratado Elemental de Derecho Romano* que “los juriconsultos romanos no definen el derecho de propiedad, sólo se limitan a estudiar los diversos beneficios que procura la propiedad. Estos beneficios se resumen en el uso, el fruto y el abuso”.⁴⁴

Sabino Ventura Silva resume de una manera detallada estos beneficios, que los menciona en la siguiente forma:

- a. *“lus utendi*: Facultad de servirse de la cosa y aprovecharse de los servicios que pueda rendir fuera de sus frutos.
- b. *lus fruendi*: Derecho de recoger todos los frutos.
- c. *lus abutendi*: El poder de consumir la cosa, y por extensión, de disponer de ella de una manera definitiva.”⁴⁵

Esta clasificación lleva a concluir que la propiedad en la primera etapa era una institución tan sencilla para los antiguos romanos que no explicaban su concepto, simplemente se limitaban al estudio de los beneficios que traía consigo, que se resumían en tres: el uso, el fruto y el abuso.

El primero se refiere a que el propietario podía utilizar el bien como quisiera; en el segundo el propietario podía aprovecharse de los frutos que su bien le otorgara,

⁴³ Margadant, Guillermo Floris S. *El Derecho Privado Romano*. 5ª ed. México, Editorial Esfinge, 1990, p. 191.

⁴⁴ Petit Eugéne. *Tratado Elemental de Derecho Romano*. 20ª ed. México, Editorial Porrúa, 2004, p. 230.

⁴⁵ Ventura Silva, Sabino. *Derecho Romano*. 12ª ed. México, Editorial Porrúa, 1995, p. 197.

entendiéndose por frutos “los productos o utilidades que los animales o las cosas generan sin alteración de su substancia”⁴⁶; y por último, el abuso explica que el propietario podía deshacerse de su bien en cualquier momento.

Durante la Edad Media o el Feudalismo surge la segunda etapa de la evolución del concepto de Propiedad que se caracteriza por la politización de la Propiedad, ya que los reyes eran dueños y soberanos de todo lo que estuviera dentro de su territorio, pero cedían el dominio directo a los señores feudales en recompensa a los servicios prestados por éstos en tiempos de guerra.

Es por esto que se extienden los derechos subjetivos que un propietario posee, ya que éste no sólo se restringe a las cosas, sino que también lo hace hacia las personas que habitaran sobre sus tierras, tal como lo sostiene Rojina Villegas, “esta época tiene como característica principal la unión entre la idea y la propiedad territorial”.⁴⁷

Además, de que los señores feudales no sólo se beneficiaban del uso, disfrute y disposición de los bienes, como se hacía en el Derecho Romano, sino que “también tenían un imperio para mandar sobre los vasallos que se establecieran en aquellos feudos”⁴⁸, por lo que el derecho de propiedad se politizó en esta etapa.

Es en Francia cuando se consolida la segunda etapa histórica de la Propiedad cuando estalla la Revolución, en razón del nacimiento de la filosofía individualista, protegiéndose “el derecho de propiedad a favor del individuo para sus bases personales”⁴⁹; por lo que “se reconoce que la propiedad es un derecho natural, en

⁴⁶ Canales Méndez, Javier G. *Gran Diccionario Jurídico de los Grandes Juristas*. México, Editores Libros Técnicos, 2003, p. 654.

⁴⁷ Rojina Villegas, Rafael, *op. cit.*, nota 22, p. 88.

⁴⁸ *Ibid*, Derecho Civil Mexicano, p. 288.

⁴⁹ *Ibid*, Derecho Civil Mexicano, p. 299.

cuya expresión se conjuga la proclamación de un orden normativo común para todos los hombres, que es a la vez uniforme en todo espacio y tiempo y que, consecuentemente, es eterna e imperecedera”⁵⁰

De estas líneas se desprende que las ideas revolucionarias consideraban el derecho de la propiedad como algo fundamental del ser humano, con lo que se demuestra la vasta amplitud del ejercicio del derecho de la propiedad en esa época, porque ahora sí, todos son ciudadanos e iguales ante la ley, no como en la época romanista o feudalista, donde la minoría eran ciudadanos o considerados *personas* y los demás (la mayoría de la población) eran algo menos que individuos.

Es por esto que en el artículo 544 del Código Civil de Napoleón -redactado en 1804- “se declara que el derecho de propiedad es absoluto para usar y disponer de una cosa, por lo que se retoman solamente los tres elementos básicos del derecho de la propiedad, que son: el uso, el fruto, y el abuso”.⁵¹

Respecto a esta última disposición, Jorge Magallón opina que “en ese artículo estaba implícito el valor del derecho de la propiedad que permitía someter las cosas de una manera absoluta y exclusiva a la voluntad y a la acción del titular”⁵²; por lo que aparentemente existe un retroceso, ya que en la época del feudalismo se desnaturalizó totalmente la institución de la propiedad; en esta época, todas las personas tienen derecho a la propiedad; pero, no pueden ejercer un total dominio sobre ésta; a continuación veremos como el derecho de la propiedad jurídica evoluciona de una función particular a una función social.

⁵⁰ Magallón Ibarra, Jorge Mario. *Derechos del Propietario*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2000, p. 8.

⁵¹ Rojina Villegas, Rafael, *op. cit.*, nota 22, p. 299.

⁵² Magallón Ibarra, Jorge Mario, *op. cit.*, nota 32, p. 10.

La tercera etapa comienza en el siglo XIX con la redacción de los Códigos Civiles de América Latina y de Europa, “donde se empieza a establecer dentro del Derecho positivo, la limitación del derecho de goce y disposición de una cosa por medio de las leyes”⁵³. Esto es, la ley empieza a limitar al propietario en cuanto al uso, aprovechamiento y extinción de sus bienes, ya que el propietario no posee un poder absoluto sobre sus cosas, entonces, el Derecho comienza a restringir esta figura jurídica.

Un claro ejemplo de esta limitación es la expropiación, que surgió por primera vez en la Constitución Francesa del 3 de Septiembre de 1791, y que no sólo modifica al derecho de propiedad, sino que extingue de manera total dicha prerrogativa.

Lo anterior se puede apreciar claramente cuando en 1870, el Presidente Benito Juárez promulga el primer Código Civil para el Distrito Federal y Territorio de la Baja California, que en el artículo 827 reconocía a la propiedad como “el derecho de gozar y disponer de una cosa, sin más limitaciones que fijan las leyes”; y el artículo 828 mencionaba: “La propiedad es inviolable; no puede ser ocupada, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización”.

Estas líneas reconocen que el derecho de la propiedad es limitativo, si bien es cierto que una persona es dueña de algo y que puede hacer con ese algo lo que desea, también lo es que no puede afectar a otros con cualquier cosa que sea de su propiedad. Además, siempre que un bien inmueble que sea de un particular sea necesario para satisfacer las necesidades de la mayoría de la sociedad, la cosa u objeto puede ser expropiada mediante una indemnización.

Lo anterior señala un avance al Código Civil de Napoleón de 1804, ya que “no se reconoce a la propiedad como un derecho absoluto para usar y disponer de una

⁵³ Rojina Villegas, Rafael, *op. cit.*, nota 22, p. 300.

cosa, sino que la identifica como la capacidad de goce y disposición de los bienes, sin más limitaciones que las que fijen las leyes”.⁵⁴

Finalmente, en la cuarta etapa de la evolución del concepto de propiedad se aprecia la cercanía al concepto de solidaridad social, como lo precisa Duguit en una de sus tesis, al sostener que “el derecho objetivo tiene como finalidad realizar esa solidaridad, y todas las normas jurídicas, directa o indirectamente, tienden a ese fin”⁵⁵.

Si bien es cierto que el propietario puede usar, aprovechar y extinguir un bien, cuando lo haga, debe cumplir con los fines de la solidaridad y justicia social, a la luz de que el hombre no vive sólo, habita en sociedad, es por esto que la regulación jurídica debe ir tendiente a ese fin.

La Propiedad en esta etapa cumple con una función social, que consiste en el deber de utilizarla y emplearla para el bien general, entonces, “ya no puede considerarse que el propietario tenga un poder absoluto sobre sus bienes, porque la ley podrá limitarlo de acuerdo con las necesidades que la interdependencia imponga”.⁵⁶

De lo relatado se observa que esta figura jurídica ha sufrido una transformación progresiva, ya que de ser un derecho individual, como ocurrió en el Derecho Romano, en el Feudalismo, y en los primeros códigos civiles, se convirtió en un derecho social, ya que en las dos primeras épocas, el uso del derecho de propiedad estaba ligeramente limitado, y actualmente se encuentra restringido de una manera clara y explícita en las normas jurídicas.

⁵⁴ Magallón Ibarra, Jorge Mario, *op. cit.*, nota 32, p. 11.

⁵⁵ Rojina Villegas, Rafael, *op. cit.*, nota 22. P. 302.

⁵⁶ Rojina Villegas, Rafael, *op. cit.*, nota 22, p. 303.

Un ejemplo claro de ello sucede en nuestra legislación, en el Artículo 27 Constitucional, que establece el régimen jurídico de la propiedad, pues en su segundo párrafo señala que “las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización”⁵⁷; y, en el tercer párrafo se le otorga facultad a la nación para imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público.

Respecto a la primera disposición, ésta afirma que un individuo que tenga el derecho de propiedad de un bien, lo perderá a causa de una expropiación mediante el pago de una indemnización, con el propósito de destinar estos objetos a la satisfacción directa e inmediata de ciertas necesidades específicas colectivas. En cuanto al segundo ejemplo, el autor Mario Magallón explica que la Suprema Corte de Justicia de la Nación define las modalidades como “el establecimiento de ellas mediante leyes generales y permanentes, sin especificar ni individualizar cosa alguna y que tenga una consecuencia estable”.⁵⁸

Lo anterior significa que en la legislación mexicana, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su Artículo 27, se determinan dos diferentes limitaciones al derecho de la propiedad; la primera es mediante un acto unilateral por parte del órgano administrativo de nuestro Estado hacia una persona en específico sobre bienes señalados, tal es el caso de la expropiación; la otra limitante se establece por las normas jurídicas generales y abstractas (conocidas como modalidades), creadas por el órgano legislativo, y son generales, es decir, van dirigidos a nadie en específico, pero todos las debemos cumplir.

⁵⁷ Art. 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Vigente, 2009.

⁵⁸ Magallón Ibarra, Jorge Mario, *op. cit.*, nota 22, p 24.

4.2 ANÁLISIS DEL CONCEPTO DE PROPIEDAD.

De acuerdo a la evolución del término Propiedad, es importante mencionar la definición dada por Enrique Gutiérrez y González, que dice: “La propiedad es el derecho real más amplio, para usar, gozar o disponer de las cosas, dentro del sistema jurídico positivo de limitaciones y modalidades impuestas por el legislador de cada época.”⁵⁹

De los razonamientos vertidos, se resume que la Propiedad es la facultad o poder que posee el titular de un bien para el uso, disfrute o abuso de este objeto, bajo las limitaciones de la ley con base en la función social establecida para una época en específico.

Se dice que la propiedad es “la facultad o poder”, ya que como se vio anteriormente, el derecho subjetivo se basa en la exigencia del titular de un derecho para que se cumpla cierta norma jurídica, en este caso, el propietario posee el derecho subjetivo de disfrutar una cosa, mientras sea legítimo su actuar o no se encuentre bajo la limitación de una ley.

El segundo elemento, “que posee el titular de un bien”, es esencial, ya que sólo el propietario de la cosa es el legitimado para exigir cumplir su derecho subjetivo sobre su propio bien, es decir, no puede vender un objeto que no haya sido adquirido de una forma legítima.

El elemento *para el uso, disfrute o abuso de este objeto* se refiere a que el propietario de un objeto, ya sea un bien mueble o inmueble, puede disponer de la cosa como lo crea conveniente, es decir, se puede aprovechar o percibir los frutos que el bien produzca hasta que el bien se consuma o decida deshacerse de él por voluntad propia.

⁵⁹ Gutiérrez y González, Ernesto. *El Patrimonio*. 5ª ed, México, Editorial Porrúa, 1995, p. 246.

El último elemento *bajo las limitaciones de la ley con base en la función social establecida para una época* en específico establece que de acuerdo a la época (como las estudiadas anteriormente), el Estado determina las limitaciones a la facultad del derecho de propiedad, ya que el individuo no vive sólo, sino en conjunto, por lo que a veces es necesario limitar o despojarlo (bajo ciertas condiciones) de la cosa con el fin de satisfacer las necesidades sociales que en ese momento se requieran.

De los razonamientos vertidos anteriormente, podemos deducir que la naturaleza de la propiedad ha evolucionado desde sus comienzos en la época romana a la actualidad, y esto tiene relación con el presente trabajo de investigación en cuanto a que el propietario de un objeto, ya sea tangible o intangible, puede disponer de ello para lo que mejor le parezca, excepto con las limitaciones que le señala la ley, en el caso en concreto, las normativas jurídicas aduaneras, ya que al importar un producto al Estado mexicano, se establece un procedimiento, que se analizará más adelante, en donde el propietario pierde la posesión de un objeto momentáneamente, y éste se resguarda en algún depósito, ya sea de la autoridad o de un particular a través de una concesión, por lo que se concluye, que al menos en el ámbito aduanero, la propiedad se encuentra todavía más restringida aún, por ser un factor de seguridad y economía nacional.

CAPÍTULO QUINTO

EL ABANDONO ADUANERO

5.1. DEFINICIÓN DE ABANDONO.

En este capítulo, se dará una breve explicación de lo que es la institución jurídica del abandono de mercancías, ya que se analizará con mayor detalle en los siguientes temas.

Máximo Carvajal señala que se define al abandono como “el acto por el cual las mercancías que se encuentran en depósito aduanero pasan a propiedad del fisco.”⁶⁰

La finalidad de la institución del abandono es muy importante, ya que tiene por objeto evitar que ciertas mercancías que se encuentran depositadas ante la vigilancia de las autoridades aduaneras permanezcan ahí por tiempo indefinido, saturando el espacio disponible en los almacenes y ocupando innecesariamente la capacidad de la mayoría de los casos muy limitada, de los almacenes autorizados;

⁶⁰ Carvajal Contreras, Máximo, *op. cit.*, nota 1, p. 360.

además, con la incertidumbre de la posibilidad de que nunca sean cubiertos los gastos de almacenaje ni las contribuciones correspondientes.

5.2. TIPOS DE ABANDONO.

La Ley Aduanera señala que causarán abandono a favor del Fisco Federal las mercancías que se encuentren en depósito ante la aduana en los siguientes casos:

I.- EXPRESAMENTE, cuando los interesados así lo manifiesten por escrito.

II.- TÁCITAMENTE, cuando no sean retiradas dentro de los plazos que a continuación se indican:

- a) Tres meses, tratándose de la exportación;
- b) Tres días, tratándose de mercancías explosivas, inflamables, contaminantes, radiactivas o corrosivas, así como de mercancías perecederas o de fácil descomposición y de animales vivos.

Los plazos a que se refiere este inciso, serán de hasta 45 días, en aquellos casos en que se cuente con las instalaciones para el mantenimiento y conservación de las mercancías que se trate.

- c) Dos meses, en los demás casos.

Tal como lo señala la ley normativa aduanera, el abandono tácito comprende varias hipótesis, como tres meses, tres días, cuarenta y cinco días o hasta dos meses de una manera genérica; pero, mientras la persona decida recoger su

mercancía en el depósito correspondiente, por cada día que ésta se encuentra depositada, se tiene que pagar una cuota, por lo que se podría acortar el plazo legal en cuarenta y cinco días al menos en los incisos a) y c); con la finalidad de que las mercancías no se encuentren depositadas más de la cuenta.

De acuerdo con la doctrina, el abandono, tiene dos tipos, pero de acuerdo a la importancia y estudio del mismo se puede apreciar que hay ciertas mercancías que están sometidas a un procedimiento aduanero, y por el transcurso del tiempo, pasan a ser propiedad del Fisco Federal, porque no se retira la mercancía de los lugares establecidos y en el plazo determinado por la Ley Aduanera; entonces se puede dividir el abandono en expreso, tácito y por un procedimiento.

5.2.1 Abandono Expreso.

Es cuando el interesado o quien tiene facultad para hacerlo manifiesta por escrito su voluntad de transmitir sus mercancías al Fisco.

5.2.2. Abandono Tácito.

Éste se da cuando al vencimiento de determinados plazos fijados por las normas aduaneras, los interesados no han tramitado o retirado del depósito sus mercancías, por lo que pasan éstas a propiedad del Fisco.

La autora Margarita Lomeli señala que “el abandono no es una forma coactiva que el Estado imponga para adquirir la propiedad de las mercancías, sino que es el

interesado quien en forma de renuncia o por su abandono y desinterés pierde su derecho de propiedad y ésta se transmite al fisco.”⁶¹

Asimismo, Carvajal Contreras redacta en su libro Derecho Aduanero que “el abandono no es una forma coactiva que el Estado imponga para adquirir la propiedad de las mercancías, sino que es el interesado quien en forma de renuncia o por su abandono y desinterés pierde su derecho de propiedad y ésta se transmite al fisco.”⁶²

En opinión contraria, el investigador Andrés Rohde menciona que “Excluido el expreso, el abandono se puede describir como una forma coactiva del Estado de adquirir las mercancías en aduana, que impone la ley, por el simple transcurso del tiempo, sin importar la voluntad, el ánimo o los impedimentos de cualquier índole, con excepción de los previstos por la ley, del propietario y se consuma hasta que la autoridad aduanera notifica la declaratoria correspondiente.”⁶³

“Se diferencia de otras formas coactivas de adquisición por parte del Estado como el decomiso, en virtud de que en el abandono no hay la presencia de algún ilícito a las leyes; de la requisa y de la reversión porque no existe una concesión previa y de la expropiación porque no hay una causa de utilidad pública.”⁶⁴

El abandono tácito tiene el efecto jurídico de extinguir el derecho de propiedad que sobre las mercancías tiene el dueño de las mismas, al cumplirse los plazos que la ley establece para que sean retiradas del dominio fiscal.

En la opinión de la autora de esta tesis, se está más de acuerdo con los investigadores Margarita Lomeli y Máximo Carvajal, ya que como se analizó

⁶¹ Lomeli Cerezo, Margarita. *Derecho Fiscal Represivo*. 4º ed, México, Editorial Porrúa, 2002, pp. 14-15

⁶² Carvajal Contreras, Máximo, *op. cit.*, nota 1, p. 365

⁶³ Rohde Ponce, Andrés. *Derecho Aduanero Mexicano*. 3ªed, México, Editorial Trillas, 2003, p. 521

⁶⁴ *Idem*, *Derecho Aduanero Mexicano*, p. 521.

anteriormente, la propiedad es única e inherente al dueño de la cosa, y posee facultades sobre ella, y entre otras características está la de abandonar o dejar o tirar su bien; y en este caso, si no lo recoge en el momento adecuado o que establece la ley, se entiende que ha ejercitado su prerrogativa de desligarse de su pertenencia; ahora bien, cabe recordar que la finalidad de este trabajo de investigación es la de encontrar un mejor fin para las mercancías en estado de abandono.

El plazo para el abandono tácito en importación será de dos meses, en caso de exportación, el plazo es de tres meses. Para las mercancías explosivas, inflamables, contaminantes, radioactivas, corrosivas, animales vivos, perecederos o de fácil descomposición, el plazo es de tres días. El equipo especial que utilicen las embarcaciones para las maniobras dejadas en tierra, causarán abandono tres meses después de que la embarcación haya salido del puerto; en este tiempo podrán ser utilizadas por cualquier embarcación.

En cuanto a las mercancías que pertenezcan a embajadas o consulados extranjeros y a organismos internacionales; equipajes y menajes de casa de funcionarios o empleados de las mencionadas representaciones u organismos, el plazo para el abandono será de tres meses.

5.2.3. Abandono por un Procedimiento.

En la ley aduanera se establece que las mercancías secuestradas por la autoridad aduanera y que se encuentren sujetas a un proceso administrativo o judicial, en el que ha existido resolución favorable al contribuyente para su devolución; y ésta no se realice en dos meses a partir de la fecha en que quedaron a su disposición, causarán abandono.

Cuando se trate de mercancías de riesgo, explosivas, inflamables, contaminantes, radioactivas, o perecederas, de fácil descomposición, así como animales vivos y los recintos fiscales no cuenten con lugares *ad-hoc* para su conservación; podrán venderse en un lapso de 10 días y del producto de la venta cubrir las contribuciones; quedando el remanente a disposición del interesado por un plazo de tres meses, pasado el cuál causará abandono.

Transcurridos los plazos, las mercancías pasarán por disposición legal a ser propiedad del Fisco Federal. En los almacenes fiscalizados, el concesionario deberá enajenar, por cuenta del Fisco, las mercancías que causan abandono. El adquirente podrá retornarlas o importarlas.

Aún transcurrido el plazo para el abandono, la ley da un beneficio a los propietarios o consignatarios de mercancías en depósito ante la aduana, a quienes la aduana les hubiera notificado el abandono de las mismas. Dicho beneficio consiste en que “podrán importarlas en definitiva aun cuando hubiera transcurrido el plazo para retirarlas, siempre que se obtenga autorización de la Administración General Jurídica del SAT y no exista ningún adeudo con el recinto fiscal o fiscalizado, se acredite el cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias, así como el pago de las contribuciones y, en su caso, de las cuotas compensatorias que correspondan.”⁶⁵

Esto es, en caso de enajenación o adjudicación de mercancías que la autoridad había embargado previamente, el adquirente contará con dos meses para retirarla, ya sea para retornarla al extranjero o para destinarla a algún régimen aduanero; de lo contrario, dicha mercancía causará abandono a favor del Fisco Federal.

⁶⁵ Trejo Vargas, Pedro. *El Sistema Aduanero de México*, Tax Editores, 2000, p. 193.

Por último, “la notificación de que ha transcurrido el término para el abandono podrá ser efectuada en el domicilio establecido en el documento de transporte o en el que aparezca en la factura comercial que acompañe dicho documento.”⁶⁶

Esto de la notificación es muy importante porque es uno de los elementos principales en todo procedimiento, ya que por una mala notificación, el importador no se entera de dicho aviso judicial, entonces no tendría cómo defenderse o cómo recoger sus cosas en tiempo y forma, gastaría de más en algo realmente innecesario; por eso la ley indica donde se debe notificar para que se haga de una manera correcta.

5.3 INTERRUPCIÓN DEL ABANDONO.

Los plazos de abandono se interrumpirán por la interposición de un recurso administrativo o la presentación de la demanda en el juicio que proceda, aclarando la ley que el recurso o la demanda sólo interrumpirán los plazos cuando la resolución definitiva que recaiga no confirme, en todo o en parte, la que se impugnó.

También se interrumpe el plazo del abandono, por excepción, por consulta entre autoridades, solamente si de dicha consulta depende la entrega de las mercancías a los interesados.

Se entenderá que las mercancías se encuentran a disposición del interesado a partir del día siguiente a aquél en que se notifique la resolución correspondiente.

⁶⁶ Cortina Velarde, Francisco, *Ley Aduanera (Análisis y Comentarios)*. Editorial Themis, México, 6ª ed. 2003, p. 32.

En la Ley Aduanera se señala que no causarán abandono las mercancías de la Administración Pública Federal Centralizada y de los Poderes Legislativo y Judicial Federales, lo que se considera como una disposición incorrecta, en primer término, porque los funcionarios federales, no importando el cargo a que pertenezcan, son simplemente representantes del pueblo mexicano, que si bien es cierto que los poderes se encuentran divididos, con la finalidad de limitar sus facultades, también lo es que en conjunto intentan alcanzar el bien común en la sociedad mexicana.

Se menciona lo anterior porque depositar las mercancías en un recinto fiscalizado tiene un costo, ya que hay que pagar las cuotas correspondientes; y una de las principales finalidades de este trabajo de investigación es el de proponer reducir el plazo legal para que las mercancías depositadas se declaren en abandono, con la finalidad de que dichos bienes tangibles se encuentren el menor tiempo posible, y así haya reducción del gasto, que es pagado por el Erario público; esto es, si algún funcionario federal no recoge sus pertenencias, el abandono no existe, y el costo de su mantenimiento es pagado por todos los contribuyentes.

5.4. CÓMPUTO DE PLAZOS PARA EL ABANDONO DE MERCANCÍAS.

En el artículo 30 de la Ley Aduanera se dice que los plazos a que se refiere al abandono tácito de la Ley Aduanera, se computarán a partir del día siguiente a aquél en que las mercancías ingresen a un almacén en el que queden en depósito ante la aduana, salvo en los siguientes casos:

“I.- Tratándose de operaciones que se realicen en tráfico marítimo, el plazo se computará a partir del día siguiente a aquél en que se hubiera terminado la descarga del buque.

II.- Tratándose de mercancías pertenecientes a las embajadas y consulados extranjeros, a organismos internacionales de los que México sea miembro, y de equipajes y menajes de casa de los funcionarios y empleados de las referidas representaciones y organismos, los plazos de abandono se iniciarán tres meses después de que las mercancías hayan ingresado a depósito ante la aduana.”⁶⁷

El plazo para el abandono tácito en importación será de dos meses. En exportación, el plazo es de tres meses. Las mercancías explosivas, inflamables, contaminantes, radioactivas, corrosivas, animales vivos, perecederos o de fácil descomposición, el plazo es de tres días, que se aumentarán hasta 45 días, cuando las instalaciones cuenten con los elementos suficientes para su conservación o mantenimiento.

En todos los casos de abandono tácito, la autoridad aduanera notificará personalmente o por correo certificado con acuse de recibo al propietario o consignatario que ha transcurrido el plazo, otorgándole 15 días más para que retire los bienes previo cumplimiento de todos los requisitos legales. Cuando no hay domicilio se notificará por estrados en la aduana.

“Transcurrido dicho plazo las mercancías pasarán por disposición legal a ser propiedad del fisco federal. En los almacenes fiscalizados, el concesionario deberá vender, donar o destruir, las mercancías que causen abandono. El adquirente podrá retornarlas o destinarlas a un régimen aduanero.”⁶⁸

Podemos darnos cuenta de que existen excepciones en los cómputos de plazos de ciertas mercancías: a) cuando se trata de la descarga de buques, este plazo contará a partir del día siguiente de la descarga de toda la mercancía que se encuentra en el mismo y b) cuando se trata de representantes de otros Estados y

⁶⁷ Ley Aduanera Vigente, 2009.

⁶⁸ Carvajal Contreras, Máximo, *op. cit.*, nota 1, p. 365.

existan tratados en los que México forma parte, todos aquellos equipajes y menajes de casa que traigan consigo causarán abandono a partir de tres meses de que están en depósito ante la aduana. Este tratamiento se justifica ya que estas personas vienen en representación de organismos internacionales y a veces el desarrollo de sus actividades no les permite retirar las mercancías.

5.5 ABANDONO DE EQUIPO ESPECIAL DE EMBARCACIONES.

De conformidad al artículo 31 de la Ley de la Materia en el que se señala que “el equipo especial que las embarcaciones utilicen para facilitar las maniobras de carga, descarga y que dejen en tierra, causará abandono tres meses después del día siguiente a aquel en que dichas embarcaciones hayan salido del puerto.

Durante ese lapso este equipo podrá permanecer en el puerto sin el pago de los impuestos al comercio exterior y utilizarse por otras embarcaciones de la empresa porteadora que lo haya dejado en el puerto.”⁶⁹

Cabe destacar que es un buen acierto de los legisladores considerar que el equipo especial que se quede en tierra pueda ser utilizado por otras embarcaciones, diferente de aquélla que es propietaria del mismo, porque se amplía un poco más el plazo de abandono, además que no se le cobran impuestos debido a la utilización que de dicho equipo hagan otras embarcaciones. Claro, es de considerar la cuestión de en quién recaerá la responsabilidad de algún siniestro por parte del equipo especial.

⁶⁹ Ley Aduanera Vigente, 2009.

5.6 NOTIFICACIÓN DE QUE HA TRANSCURRIDO EL PLAZO DE ABANDONO.

En el artículo 32 de la Ley Aduanera se norma el procedimiento del abandono, estableciendo “en primer lugar que la notificación del abandono debe hacerse al propietario o al consignatario; una vez recibida ésta, cuenta con quince días para retirar la mercancía del depósito comprobando el cumplimiento de las Regulaciones y Restricciones No Arancelarias (RRNA) aplicables a la mercancía de que se trate, así como el pago de los créditos fiscales hasta entonces causados.”⁷⁰

Es importante señalar que el artículo anteriormente señalado es la fundamentación para que se lleve a cabo el abandono; la autoridad aduanera tiene la obligación de cerciorarse y notificar al propietario o consignatario de la mercancía del tiempo que tiene la mercancía en los recintos fiscales o fiscalizados y el tiempo que le otorga para retirarlos, así como el pago que haya provocado la permanencia de los mismos, para que sea más rápido, además de notificarlo personalmente, la ley contempla que si no es así, por correo certificado con acuse de recibo y en última instancia cuando no se tiene ningún dato de dónde se pueda notificar, la notificación se llevará a cabo por estrados.

5.7 ENAJENACIÓN, DONACIÓN O DESTRUCCIÓN DE MERCANCÍAS.

Una vez que la SHCP notifique la resolución que determine el destino de las mercancías que hubieran pasado a propiedad del Fisco Federal, procedimiento especial que se analizará en el siguiente apartado, “las empresas concesionarias o autorizadas para operar almacenes como depósito ante la aduana deberán

⁷⁰ Cortina Velarde, Francisco. *Ley Aduanera (Análisis y Comentarios)*. 6ª ed., México, Editorial Themis, 2003, p. 32.

vender, donar o destruir aquellas mercancías de las que no vaya a disponer la autoridad fiscal.”⁷¹

5.7.1 Venta de las Mercancías.

El procedimiento de venta de las mercancías abandonadas es el siguiente:

1.- Convocatoria.

2.- Remate.

Se efectuará el remate en la fecha y en el local señalados, estando a la vista del público las mercancías que vayan a rematarse, desde la publicación del aviso.

Todos los interesados en la adquisición de las mercancías deberán presentar, en sobre cerrado, las posturas correspondientes.

3.- Primera, segunda y tercera almonedas.

Si la mercancía no es adjudicada en el primer remate (almoneda) se efectuará una segunda y hasta tercer almoneda.

4.- Destino de las mercancías adquiridas.

El adquirente podrá optar por retornar las mercancías al extranjero o destinarlas a algún régimen aduanero en término de la Ley. Se calculará la base para el pago de las contribuciones considerando como valor en aduana de las mercancías el precio pagado por las mismas en la almoneda de que se trate, según conste en el

⁷¹ *Idem*, Ley Aduanera (Análisis y Comentarios), p. 32.

acta que se levante para tales efectos, misma que deberá anexarse en copia simple al pedimento correspondiente.

El valor en aduana de las mercancías ya no se calculará de conformidad con la operación inicial, que llevó a las mercancías a ser almacenadas en depósito ante la aduana, sino que el nuevo valor sobre el que se calcularán las contribuciones correspondientes, en caso de que se destine la mercancía al territorio nacional, será el de adjudicación.

A partir de la enajenación, comenzarán nuevamente a causarse los cargos originados por el manejo, almacenaje y custodia de las mercancías.

5.- Pago de las mercancías.

El pago total del importe del lote de mercancías adjudicadas deberá efectuarse en moneda nacional en un plazo no mayor a cinco días posteriores a la fecha de aplicación del producto de la venta.

5.7.2. Donación de las Mercancías.

Ahora bien, el procedimiento de la donación de las mercancías es el siguiente:

1.- Para proceder en todo caso a la donación de las mercancías, se requerirá de autorización previa de la Administración Local Jurídica de Ingresos que corresponda al domicilio del recinto fiscalizado en donde se encuentren las mercancías; para ello, se presentará promoción en escrito libre.

De autorizarse la donación, los donatarios presentarán el pedimento correspondiente, por conducto de agente o apoderado aduanal, anexando al

mismo copia de la autorización respectiva y efectuarán el pago de las contribuciones correspondientes y, en su caso, de las cuotas compensatorias.

Asimismo, cumplirán con las regulaciones y restricciones no arancelarias aplicables. En este supuesto, las cuotas, bases gravables, tipos de cambio de moneda, regulaciones y restricciones no arancelarias y prohibiciones aplicables serán las que rijan en los términos del artículo 56 de la Ley Aduanera vigente, cuya última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación fue el dos de Febrero de dos mil seis.

En este caso son los donatarios los que deben cubrir los impuestos, derechos y aprovechamientos aplicables; se requiere, además, que las contribuciones sean cubiertas, por lo que no existe la posibilidad de donación de la mercancías para que ésta sea retornada al extranjero sin el pago de las contribuciones o aprovechamientos causados por su ingreso al país.

La donación sólo procederá cuando el donatario sea un organismo público o una persona moral no contribuyente autorizada para recibir donativos deducibles en términos del Impuesto sobre la Renta.

5.7.3. La destrucción de las mercancías.

Por último, cabe señalar que la destrucción de las mercancías no tiene una significación precisa ya que puede consistir en el consumo de las mercancías; el deterioro total o parcial; el cambio de apariencia o sustancia; la falta de funcionamiento definitivo; la inhabilitación para lo que fueron manufacturadas; la muerte o infección de animales que imposibilite su consumo o uso por el ser humano; su descomposición; la transformación química u orgánica que las hace impropias o dañinas para el proceso industrial para el que estaban destinadas e

incluso, el rompimiento de empaques o envases que priva su posibilidad de venta comercial.

La destrucción de las mercancías puede verificarse por actos del interesado, de terceros y de las autoridades aduaneras.

a) La destrucción voluntaria por parte de los interesados.

A pesar de que la ley no se refiere expresamente a la posibilidad jurídica de que el interesado esté facultado para destruir la mercancía, “de los artículos 25 y 27 de la Ley Aduanera se desprende que no existe dicha potestad, ya que el primero dispone limitativamente los actos a que pueden ser sometidos y, entre ellos, no aparece el de destrucción, incluso impidiendo la transformación, y el segundo numeral señala que la destrucción por accidente extinguirá la obligación fiscal, que interpretado al artículo 28 de la norma jurídica en cita, a *contrario sensu*, implica que la destrucción deliberada hace exigible dicha obligación.”⁷²

En opinión de la autora de este trabajo de investigación, se está acorde con lo manifestado anteriormente, ya que la figura jurídica de la propiedad –como se detalló en el capítulo anterior-, implica diversas prerrogativas, entre ellas, el deshacerse por cualquier medio legítimo de algún bien mueble o inmueble, así, que si no se interpone contra las buenas costumbres o la ley, el interesado o propietario puede destruir voluntariamente alguna cosa, porque se encuentra en su derecho subjetivo de realizarlo.

⁷² Rohde Ponce, Andrés. *Derecho Aduanero Mexicano*. Editorial Trillas. México. 3º ed. 2003, p. 517.

b) La destrucción por accidente.

En el artículo 27 de la Ley Aduanera se prescribe que “si las mercancías en depósito ante la aduana se destruyen por accidente, la obligación fiscal se extinguirá, salvo que los interesados destinen los restos a algún régimen aduanero.”⁷³ Esto es, en este numeral jurídico se estipula que la obligación ya no se hará exigible porque se ha extinguido y que los restos tampoco estarán sujetos a contribución alguna mientras no se destinen a un régimen aduanero.

Aunque la ley no lo dice expresamente, se entiende que si esos restos se destinan a un régimen, lo harán en esa calidad y por el valor que tengan, si es que tuvieran alguno, toda vez que no sería correcto ni obvio que a un contribuyente se le cobre impuestos por los restos de lo que fue una cosa, ya que el valor del nuevo objeto es diferente, y más aún, si se comprueba que la destrucción de las mercancías fue realizada por accidente, sin imputar responsabilidad alguna ya sea a los interesados, a la autoridad competente correspondiente, y/o los trabajadores de algún almacén, ya sea éste fiscal o fiscalizado.

La legislación aduanera aplicable es omisa en la responsabilidad del Fisco o del recinto fiscalizado ante el interesado por el valor de las mercancías, pero aplicando las disposiciones del Derecho común se concluye que siendo oneroso el depósito, el Fisco Federal y / o el almacén particular concesionado responderán si la destrucción ocurrió por falta de precaución o por culpa, por más leve que sea, que tengan esos recintos.

Por último, es importante destacar lo que manifiesta el autor Andrés Rohde al señalar que:

⁷³ Artículo 27 de la Ley Aduanera Vigente, 2009.

“La ley no regula el caso en el que terceros, personas diferentes al interesado o a personas de los recintos fiscales o fiscalizados, destruyan las mercancías (generalmente por actos delictivos), en cuyo caso se pueden aplicar al interesado las consecuencias de la destrucción por accidente (extinción de la obligación fiscal) en razón de que no intervino su voluntad, pero el almacén tendrá la responsabilidad por el valor de las mercancías por la culpa o negligencia en que hubiere ocurrido.”⁷⁴

c) La destrucción por resolución de la autoridad.

En el artículo 49 del Reglamento de la Ley Aduanera vigente, cuya última reforma fue publicada el veintiocho de Junio del dos mil tres se señala que “cuando las mercancías en depósito ante la aduana estén o se presuma que se encuentran en estado de descomposición, la autoridad aduanera podrá ordenar su destrucción.”⁷⁵

Para que la autoridad pueda ejercer esta atribución se requiere la presencia de varias condiciones:

- 1.- Que se trate de mercancías susceptibles de descomposición.
- 2.- Que la autoridad competente así lo determine tratándose de bebidas, comestibles o medicinas.
- 3.- Que se notifique personalmente al interesado previamente a la destrucción.
- 4.- Que intervengan en la destrucción, las autoridades de vigilancia de fondos y valores.

⁷⁴ Rohde Ponce, Andrés. *Derecho Aduanero Mexicano*. Editorial Trillas. México. 3º ed. 2003, p. 518.

⁷⁵ Artículo 49 del Reglamento de la Ley Aduanera Vigente, 2009.

5.- Que se levante acta circunstanciada del acto de destrucción.

6.- Que se presente un aviso ante la autoridad aduanera cuando menos treinta días antes de la destrucción, en el caso de los recintos fiscalizados.

Destaca que esta atribución de la autoridad que afecta directamente a la propiedad de los particulares, “no encuentre apoyo en ningún precepto de la Ley Aduanera, máxime que abarca no sólo a las mercancías que estén en estado de descomposición sino que también a las que la autoridad presuma que lo pueden estar, circunstancia y facultad que deja a los interesados en un completo estado de indefensión en el caso en que se hiciera un uso indebido de esta institución.”⁷⁶

Aunque pensando en el bienestar de la comunidad general, y no en el interés personal de unos cuantos individuos, las razones de la disposición son válidas ya que tienden a la protección de la salud de la población, motivo por el cual debería elevarse a nivel de la Ley Aduanera y regularse los supuestos en que se puede presumir esa descomposición.

d) La posible autodestrucción o descomposición.

En el artículo 34 de la Ley Aduanera vigente, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de Febrero de 2006, se limita esta facultad de dominio a los casos, mercancías, actos, plazos, ya que señala que “cuando el recinto fiscal no cuente con lugares apropiados para la conservación de mercancías perecederas o de fácil descomposición o de animales vivos, las autoridades aduaneras procederán a su venta o donación dentro del plazo de tres días, contados a partir del día siguiente al que ingresen al recinto fiscal y se

⁷⁶ Rohde Ponce, Andrés. *Derecho Aduanero Mexicano*. Editorial Trillas. México. 3º ed. 2003, p. 519.

indemnizará al interesado en los términos que para tal efecto establezca el Reglamento.”⁷⁷

La indemnización será el valor factura actualizado desde la venta o donación hasta que se dicte la resolución, después de que se hubieren cubierto los gastos con motivo de la disposición, tales como venta, transporte, manejo, custodia y almacenaje.

5.8 INTERRUPCIÓN DE LOS PLAZOS DE ABANDONO.

Según el artículo 33 de la Ley Aduanera, cuya última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación fue el dos de Febrero de dos mil seis en comento dice:

“Los plazos de abandono se interrumpirán:

I.- Por la interposición del recurso administrativo que corresponda conforme al Código Fiscal de la Federación o la presentación de la demanda en el juicio que proceda.

El recurso o la demanda sólo interrumpirán los plazos de que se trata, cuando la resolución definitiva que recaiga no confirme, en todo o en parte, la que se impugnó.

II.- Por consulta entre autoridades, si de dicha consulta depende la entrega de las mercancías a los interesados.

⁷⁷ Artículo 34 de la Ley Aduanera Vigente, 2009.

III.- Por el extravío de mercancías que se encuentren en depósito ante la aduana.⁷⁸

Cuando se interponga un recurso administrativo, porque la autoridad así lo determina y por el extravío de las mercancías, no se contará el plazo que se estipula por la ley, debido a que se da la circunstancia de que la mercancía, no está olvidada por el consignatario o propietario, sino todo lo contrario, esta mercancía está siguiendo un procedimiento o por negligencia de la autoridad no se encuentra en el depósito, entonces, como puede existir responsabilidad por parte de la autoridad, por ello, no transcurre el plazo de abandono establecido por la ley.

Algunas de las mercancías que se importan o exportan, requieren de lugares apropiados para la conservación de los mismos, como es el caso de las mercancías perecederas o de fácil descomposición; la aduana debe de tener todo el cuidado posible, para que no haya pérdidas económicas ni problemas de tipo sanitario, es decir, debe de buscar una solución inmediata para este tipo de mercancías, y las opciones que tiene la ley, son donarlas o venderlas, y ésta se encargará de indemnizar al consignatario o propietario de las mismas, pero es de suma importancia que se analice que tiene tanta responsabilidad la autoridad por un lado como por otro el consignatario o propietario de la mercancía, de tomar todas las medidas adecuadas para la conservación de la mercancía y la rápida movilización del régimen al cual se destina.

Debido al costo de las mercancías, la responsabilidad recae, ya sea, en la Autoridad Aduanera, si no se llevaron a cabo todos los trámites o requisitos indispensables para la conservación del bien, así como el régimen aduanero al cual se va a destinar, porque tendrá que reembolsar al Agente Aduanal, el costo de la mercancía debido a la irresponsabilidad de su conservación; el propietario de

⁷⁸ Ley Aduanera Vigente, 2009

la mercancía puede tener responsabilidad al no señalar en los documentos indispensables para el trámite aduanal, las especificaciones exigidas por la ley y determinar la conservación de los mismos, así como pagar los derechos correspondientes por el depósito de las mercancías en la Aduana.

5.9 LEY FEDERAL PARA LA ADMINISTRACIÓN Y ENAJENACIÓN DE BIENES DEL SECTOR PÚBLICO.

Ahora bien, en el presente apartado, se analizará la Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público, que es la encargada de regular, la administración y destino de los bienes que el Estado como persona moral, acorde a un procedimiento que regule alguna norma jurídica, emplea para apoderarse de mercancías; pero debido a la naturaleza de este trabajo de investigación, sólo se comentarán los dispositivos legales que normen al Derecho Aduanero Mexicano.

El artículo 1º señala:

“La presente Ley es de orden público, de observancia general en toda la República y tiene por objeto regular la administración y destino, por parte del **SAE**, de los bienes siguientes:

...**IV.-** Los que sean abandonados a favor del Gobierno Federal;”⁷⁹

Esto es, lo que señala este artículo normativo es que los bienes abandonados en las oficinas aduaneras, y que no hayan sido recogidos en el plazo establecido, o que el propietario por su propia voluntad manifieste que ya no le interesen sus

⁷⁹ Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público Vigente, 2009.

mercancías, éstas en automático, pasan a ser parte del Gobierno Federal, o del Estado Mexicano.

Cabe señalar que la misma ley indica que el Servicio de Administración y Enajenación de Bienes (SAE) es el “organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, denominado Servicio de Administración y Enajenación de Bienes”⁸⁰

El artículo 6 bis del mismo ordenamiento jurídico señala:

“Todos los bienes provenientes de comercio exterior, incluidos los sujetos a un procedimiento establecido en la legislación aduanera, los recibidos por cualquier título por la Tesorería de la Federación, incluidas las daciones en pago y los sujetos a un procedimiento establecido en la legislación fiscal federal, así como los abandonados a favor del Gobierno Federal, excepto los previstos en el segundo párrafo del artículo 5 de esta Ley, deberán ser transferidos al SAE para su administración y destino en términos de esta Ley.

Quedan exceptuados de lo previsto en el párrafo anterior, los bienes perecederos provenientes de comercio exterior, que vayan a ser donados o destruidos directamente por la autoridad aduanera competente.”⁸¹

Recordando que la Administración Pública Federal se compone de las diversas secretarías que la ley señala, y a su vez, éstas se distribuyen en diversas subsecretarías y gerencias, el anterior artículo nos señala que los bienes que son abandonados en algún depósito, ya sea gubernamental o particular a través de una concesión, y además de cualquier título de la Tesorería de la Federación, serán administrados por las mismas autoridades aduaneras que recibieron la

⁸⁰ Fracc. XI del artículo 2 de la Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público Vigente, 2009.

⁸¹ Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público Vigente, 2009.

apoderación de las mercancías en cuestión. Asimismo, se encuentra la excepción a la regla, que son los productos perecederos o de fácil descomposición, cuyo plazo para el abandono es de tres días, por lo que éstos tendrán que ser destruidos inmediatamente por la misma autoridad aduanera.

En el artículo 6 ter de la Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público se menciona que las entidades transferentes contarán con un plazo de 30 días naturales, contados a partir de la fecha de adjudicación o de que legalmente puedan disponer de los bienes a que se refiere el artículo anterior, para llevar a cabo la transferencia de los mismos al SAE.

Como se señaló anteriormente, el SAE es el organismo que en representación del gobierno mexicano es el encargado de administrar los bienes que le son transferidos al Estado Mexicano, y las entidades transferentes son aquellas entidades de la Administración Pública Federal que se adjudicaron algún bien a través de la ley y el procedimiento correspondiente; en el caso en concreto, la autoridad fiscal federal tiene un término de treinta días naturales, después de que se haya declarado el abandono sobre alguna mercancía, para transferirlo a este órgano público.

En el artículo 31 de la Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público se dispone:

“Los procedimientos de enajenación previstos en esta Ley, son de orden público y tienen por objeto enajenar de forma económica, eficaz, imparcial y transparente los bienes que sean transferidos al **SAE**; asegurar las mejores condiciones en la enajenación de los bienes; obtener el mayor valor de recuperación posible y las mejores condiciones de oportunidad, así como la reducción de los costos de administración y custodia a cargo de las entidades transferentes.

Los procedimientos de enajenación serán los siguientes:

I.- Donación, y

II.- Compraventa, que incluye la permuta y cualesquiera otras formas jurídicas de transmisión de la propiedad, a través de licitación pública, subasta, remate o adjudicación directa.

Para la realización de las enajenaciones a que se refieren las fracciones anteriores, el **SAE** tendrá todas las facultades y obligaciones de un mandatario para pleitos y cobranzas, actos de administración, actos de dominio y para otorgar y suscribir títulos de crédito.⁸²

Estos procedimientos de enajenación son los que se analizaron previamente en el apartado anterior, pero, cabe resaltar que el organismo público de la administración federal, como persona moral, al poseer derechos y obligaciones, al ser transferida alguna mercancía, posee un poder ilimitado en cuanto a administración se refiere; además es el ente con capacidad jurídica para representar en juicio al Estado Mexicano, en cuanto a las mercancías que se encuentren en su posesión, no importando el índole del procedimiento.

5.10 REGLAMENTO DE LA LEY FEDERAL PARA LA ADMINISTRACIÓN Y ENAJENACIÓN DE BIENES DEL SECTOR PÚBLICO.

Recordando que los reglamentos de las leyes son la normativa adjetiva de éstas, también la Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público, cuenta con su propio reglamento, pero para el fin de esta tesis, el único dispositivo jurídico de esta norma a analizar es el primero, que a la letra establece:

⁸² Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público Vigente, 2009.

“El presente ordenamiento tiene por objeto establecer las normas reglamentarias de la Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público.

Adicionalmente a las definiciones contenidas en el artículo 2 de la Ley, excepto por lo que hace a la definición de Contraloría, para efectos de este Reglamento se entenderá por:

...III. Enajenación: El acto por medio del cual se transmite la propiedad de uno o más bienes, a través del SAE o de terceros especializados, mediante los procedimientos que establece la Ley, según sea el caso...”⁸³

Esto es, en este artículo se menciona que el reglamento es la normativa adjetiva de la ley analizada en el apartado anterior, y además, para una mejor interpretación jurídica, se menciona un concepto sumamente importante, que no se encuentra contemplado en la normativa sustantiva de la adjudicación y administración de bienes del Estado mexicano, como lo es el término de enajenación, ya que es el cambio de propietario, esto es, una persona física o moral ya no posee los atributos de la propiedad que se analizaron en capítulos anteriores, ya que los adquiere el Estado a través de su organismo como lo es el SAE, y es por ello que se dio el estudio descriptivo de lo que es la propiedad actualmente, ya que ésta se encuentra restringida incluso para el gobierno federal, ya que nadie puede ir más allá de lo que la ley dispone.

⁸³ Reglamento de la Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público Vigente, 2009.

CONCLUSIONES

Como resultado del estudio doctrinario y basado en la ley que se ha realizado en este trabajo de investigación, es importante señalar:

1.- La actividad aduanera que se desarrolla en nuestro Estado, cumple con una función primordial para la economía del país, toda vez que se encarga de proteger y calcular los impuestos correspondientes de las importaciones y las exportaciones, así como delitos especiales, verbigracia, el contrabando.

2.- El término mercancías es un concepto indeterminado, ya que se utiliza tanto para bienes tangibles, como intangibles, pero para la materia de nuestro estudio, sólo nos referimos a los primeros, ya que son éstos los que deben encontrarse en depósito mientras la autoridad aduanera correspondiente establezca el régimen aduanero.

3.- El vocablo propiedad implica dos funciones, una social, donde la autoridad correspondiente puede adjudicarse un bien, mientras éste sea más útil para el beneficio de una colectividad; y otra función particular, ya que el propietario de alguna mercancía puede hacer con ella lo que desee, incluso abandonarla o destruirla por su propia voluntad.

4.- Aunque la Ley Aduanera sólo señala dos tipos de abandono, que son el expreso y el tácito, en este trabajo de investigación se plantea un tercero, que es el que se determine por un procedimiento.

5.- Los plazos que actualmente se señalan en la Ley Aduanera para que una mercancía depositada en algún recinto fiscalizado caiga en abandono son muy amplios, provocando con ello costos para el gobierno federal, ya que se deben pagar los derechos y mantenimiento por cada día que las mercancías estuvieran guardadas.

PROPUESTA

Como se mencionó en el principio del trabajo de investigación, el abandono es una figura jurídica trascendental del Derecho Aduanero, ya que se refiere a mercancías que por una razón u otra, el propietario ya no las quiere, y las deja en su correspondiente depósito, lo que ocasiona costos para el gobierno federal, ya que se deben pagar derechos y mantenimiento de las mercancías guardadas, y esto es uno de los principales motivos por los que el usuario deja sus mercancías en estos recintos.

En nuestra opinión, el plazo establecido en la ley, que más adelante se detalla, es muy amplio para que el propietario solicite sus bienes, y en lugar de estar ahí guardadas, puede ser mejor donarlas o venderlas o que alguna autoridad las ocupe, por lo que éstos debería reducirse, esto es, hacer una modificación al artículo 29 de la norma sustantiva aduanera del Estado Mexicano, así como añadir el dispositivo 46-Bis del Reglamento de la Ley Aduanera de la siguiente manera:

- Cuarenta y cinco días naturales para el abandono tácito en general.
- Veinte días naturales para el abandono por procedimiento, esto es, después de que alguna autoridad jurisdiccional declare que el propietario ya puede retirar sus mercancías de algún depósito.

- Cuarenta y cinco días naturales para los servidores públicos federales que hayan dejado sus mercancías en depósito.

Por lo que la actual Ley Aduanera vigente, cuya última reforma publicada fue el dos de Febrero de dos mil seis, quedaría de la siguiente manera:

Ley Aduanera

Actual	Propuesta
<p>ARTICULO 29. Causarán abandono en favor del Fisco Federal las mercancías que se encuentren en depósito ante la aduana, en los siguientes casos:</p> <p>I. Expresamente, cuando los interesados así lo manifiesten por escrito.</p> <p>II. Tácitamente, cuando no sean retiradas dentro de los plazos que a continuación se indican:</p> <p>a) Tres meses, tratándose de la exportación.</p> <p>b) Tres días, tratándose de mercancías explosivas, inflamables, contaminantes, radiactivas o corrosivas, así como de mercancías perecederas o de fácil descomposición y de animales vivos.</p> <p>Los plazos a que se refiere este inciso, serán de hasta 45 días, en aquellos casos en que se cuente con instalaciones para el mantenimiento y conservación de las mercancías que se trate.</p> <p>c) Dos meses, en los demás casos.</p> <p>También causarán abandono en favor del Fisco Federal las mercancías que hayan sido embargadas por las autoridades aduaneras con motivo de la tramitación de un procedimiento administrativo o judicial o cuando habiendo sido vendidas o rematadas no se retiren del recinto fiscal o fiscalizado. En estos casos causarán abandono en dos meses contados a partir de la fecha en que queden a disposición de los interesados.</p> <p>No causarán abandono las mercancías de la Administración Pública Federal centralizada y de los Poderes Legislativo y Judicial Federales.</p>	<p>ARTICULO 29. Causarán abandono en favor del Fisco Federal las mercancías que se encuentren en depósito ante la aduana, en los siguientes casos:</p> <p>I. Expresamente, cuando los interesados así lo manifiesten por escrito.</p> <p>II. Tácitamente, cuando no sean retiradas dentro de los plazos que a continuación se indican:</p> <p>a) Cuarenta y cinco días naturales, tratándose de la exportación.</p> <p>b) Tres días, tratándose de mercancías explosivas, inflamables, contaminantes, radiactivas o corrosivas, así como de mercancías perecederas o de fácil descomposición y de animales vivos.</p> <p>Los plazos a que se refiere este inciso, serán de hasta 45 días, en aquellos casos en que se cuente con instalaciones para el mantenimiento y conservación de las mercancías que se trate.</p> <p>c) Cuarenta y cinco días naturales tratándose de las mercancías de la Administración Pública Federal centralizada y de los Poderes Legislativo y Judicial Federales.</p> <p>d) Dos meses, en los demás casos.</p> <p>También causarán abandono en favor del Fisco Federal las mercancías que hayan sido embargadas por las autoridades aduaneras con motivo de la tramitación de un procedimiento administrativo o judicial o cuando habiendo sido vendidas o rematadas no se retiren del recinto fiscal o fiscalizado. En estos casos causarán abandono en veinte días contados a partir de la fecha en que queden a disposición de los interesados.</p>

Reglamento de la Ley Aduanera

Actual	Propuesta
<p>ARTICULO 46. Para efectos de lo dispuesto por la fracción V del artículo 15 de la Ley, el almacenista deberá comunicar al consignatario o destinatario de las mercancías, el ingreso de las mismas al recinto fiscalizado.</p> <p>Cuando el consignatario sea un agente aduanal, consolidador o desconsolidador, la comunicación se hará en el domicilio de la aduana de despacho, misma en que se hará constar el número de guías aéreas, conocimiento de embarque o carta de porte, según sea el caso, y el nombre de los consignatarios o destinatarios distintos al agente aduanal.</p> <p>La comunicación deberá efectuarse personalmente, por telegrama, por correo registrado con acuse de recibo o por empresas de mensajería con acuse de recibo certificado. En caso de que no se cuente con los datos necesarios para llevar a cabo la comunicación, ésta se efectuará por estrados en la aduana correspondiente.</p> <p>Artículo 47. Para efectos de la fracción VIII del artículo 26 de la Ley, la información deberá ser presentada dentro de los diez días siguientes del mes de calendario inmediato posterior a aquél en que dichas mercancías hubieran causado abandono, en los medios magnéticos o electrónicos que establezca la Secretaría.</p>	<p>ARTICULO 46 Bis. Causarán abandono en favor del Fisco Federal las mercancías que se encuentren en depósito ante la aduana, en los siguientes casos:</p> <p>I. Expresamente, cuando los interesados así lo manifiesten por escrito.</p> <p>II. Tácitamente, cuando no sean retiradas dentro de los plazos que a continuación se indican:</p> <p>a) Cuarenta y cinco días naturales, tratándose de la exportación.</p> <p>b) Tres días, tratándose de mercancías explosivas, inflamables, contaminantes, radiactivas o corrosivas, así como de mercancías perecederas o de fácil descomposición y de animales vivos.</p> <p>Los plazos a que se refiere este inciso, serán de hasta 45 días, en aquellos casos en que se cuente con instalaciones para el mantenimiento y conservación de las mercancías que se trate.</p> <p>c) Cuarenta y cinco días naturales tratándose de las mercancías de la Administración Pública Federal centralizada y de los Poderes Legislativo y Judicial Federales.</p> <p>d) Dos meses, en los demás casos.</p> <p>También causarán abandono en favor del Fisco Federal las mercancías que hayan sido embargadas por las autoridades aduaneras con motivo de la tramitación de un procedimiento administrativo o judicial o cuando habiendo sido vendidas o rematadas no se retiren del recinto fiscal o fiscalizado. En estos casos causarán abandono en veinte días contados a partir de la fecha en que queden a disposición de los interesados.</p>

FUENTES DE CONSULTA

Bibliografía

CANALES MÉNDEZ, Javier G. “**Gran Diccionario Jurídico de los Grandes Juristas**”. Editores Libros Técnicos. México. 2003.

CARVAJAL CONTRERAS, Máximo. **DERECHO ADUANERO. EDITORIAL PORRUA**. 12^a ed. México, 2004.

DUBLÁN Manuel y LOZANO José María. **LEGISLACIÓN MEXICANA**. Escuela Libre de Derecho. México. 2004

“Enciclopedia Historia de México”. Editorial Salvat. 1990.

GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto. “**El Patrimonio**”. 5^a ed. Editorial Porrúa. México. 1995.

LOMELI CERESO, Margarita. “**Derecho Fiscal Represivo**”. Editorial Porrúa. México. 4^o ed. 2002.

MAGALLÓN IBARRA, Jorge Mario. “**Derechos del Propietario**”. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM. México. 2000.

MARGADANT, Guillermo Floris S. “**El Derecho Privado Romano**”. 5ª ed. Editorial Esfinge. México. 1990.

NAMORADO URRUTIA, Pericles. “**Bienes, Derechos Reales, Posesión y Usucapión**”. Universidad Veracruzana. México. 1999.

OLIVO AMOROS, Humberto. “**El Agente Aduanal en México**”. Academia Mexicana de Derecho Fiscal. México. 1998.

PETIT Eugène. “**Tratado Elemental de Derecho Romano**”. 20ª ed. Editorial Porrúa. México. 2004.

ROHDE PONCE, Andrés. “**Derecho Aduanero Mexicano**”. Editorial Trillas. México. 3ª ed. 2003.

ROJINA VILLEGAS, Rafael. “**Derecho Civil Mexicano**”. 9ª ed. México. Editorial Porrúa. 1998.

TREJO VARGAS, Pedro. “**El Sistema Aduanero de México**”. 2005. Tax Editores.

VENTURA SILVA, Sabino. “**Derecho Romano**”. 12ª ed. Editorial Porrúa. México. 1995.

WITKER, Jorge. “**Derecho Tributario Aduanero**”. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM. 2ª ed. 1999.

Legisgrafía

CORTINA VELARDE, Francisco. “**Ley Aduanera (Análisis y Comentarios)**”. Editorial Themis. México. 6ª ed. 2003.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Vigente, 2009.

Ley Aduanera Vigente, 2009.

Ley Federal de Derechos Vigente, 2009.

Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público Vigente, 2009.

Reglamento de la Ley Aduanera Vigente, 2009.

Reglamento de la Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público Vigente, 2009.

Linkografía

http://buscon.rae.es/drael/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=patente. Fecha de Consulta: 7 de Noviembre de 2009.

http://www.aduanas.gob.mx/aduana_mexico/2008/servicios/144_10197.html. Fecha de Consulta: 16 de Enero de 2010.