

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**



FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE ESTUDIOS SOBRE EL COMERCIO EXTERIOR

**“MEDIOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS EN
MATERIA ADUANERA”**

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:

EDUARDO VELASCO RAMÍREZ

ASESOR: MAESTRO. JUAN RABINDRANA CISNEROS GARCÍA



MÉXICO, D.F. A 11 DE NOVIEMBRE DE 2013



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.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

AGRADECIMIENTOS

A mi madre, ejemplo de fortaleza; que al darme la vida, me dio la fuerza para salir adelante.

A mi padre (Q.E.P.D), que desde muy joven me enseñó a trabajar.

A Nancy, compañera, y de quien siempre he tenido su apoyo incondicional.

A mis hijos, Lalo y Andrea, fuente de inspiración y motor de mi vida.

A mis hermanos, gracias por ser en su momento pilar de la familia.

A jame, por su confianza.

A zacs, quien de viva voz, más de tres veces me animó a terminar.

A mis amigos y amigas -que eso representan primero- y compañeros -después- del AGA", por su apoyo incondicional.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	1
-------------------	---

CAPÍTULO I

MARCO CONCEPTUAL DEL DERECHO ADUANERO

1.- Referencia conceptual.....	5
1.1. Concepto de mercancías.....	5
1.2. Concepto de procedimiento.....	8
1.3. Concepto de procedimiento administrativo.....	9
1.4. Concepto de embargo precautorio	13
1.5. Concepto de arancel	15
1.6. Concepto de restricciones y regulaciones no arancelarias.....	17

CAPÍTULO 2

DERECHOS HUMANOS, GARANTÍAS CONSTITUCIONALES Y REQUISITOS LEGALES QUE RIGEN LOS PROCEDIMIENTOS ADUANEROS FISCALIZADORES

2.1 Derechos Humanos que rigen los procedimientos aduaneros	20
2.1.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos.....	23
2.1.2 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y culturales.....	26
2.2 Principales Garantías Constitucionales que rigen los Procedimientos aduaneros	27
2.2.1. Garantía de seguridad jurídica	28

CAPÍTULO 3

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MATERIA ADUANERA

3.1. Fundamento legal.....	34
3.2. Causales de embargo precautorio de las mercancías.....	39
3.3. Inicio, substanciación y resolución del procedimiento	43

3.4. Problemas de eficacia del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera (PAMA)	53
3.5. Medios de defensa en contra de la resolución del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera (PAMA)	55
3.5.1. Recurso de Revocación	56
3.5.2. Juicio Contencioso Administrativo Federal	61

CAPÍTULO 4

MEDIOS ALTERNATIVOS DE SOLUCION DE CONTROVERSIAS PREVIOS A LA INSTAURACION DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MATERIA ADUANERA

4.1 Fundamento Constitucional	72
4.2 Alternativas de Solución de Controversias	73
4.2.1 Autotutela	73
4.2.2 Autocomposición	73
4.2.3 Heterocomposición	76
4.2.3.1 La Mediación	77
4.2.3.2 La Conciliación	82
4.2.3.3 El Arbitraje	85
4.2.3.3.1 Diferencia más Importantes entre la Conciliación y el Arbitraje	89
4.2.3.4 Órgano Jurisdiccional- Proceso Jurisdiccional	92
4.3 La Mediación como medio alternativo de solución de controversias en el Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera (PAMA)	92
4.4. La Conciliación como medio Alternativo de solución de controversias Previo o dentro del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera (PAMA)	96
4.5. El Arbitraje como medio alternativo de solución de controversias previo o dentro del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera	102
4.6. Los medios alternativos de solución de controversias, en otros procedimientos aduaneros	103

4.6.1. En el procedimiento administrativo innominado a que hace referencia el artículo 152 de la Ley Aduanera.....	103
4.6.2. En el Procedimiento Administrativo de Cancelación de Patente de Agente Aduanal.....	105
Conclusiones.....	108
Bibliografía.....	109

INTRODUCCIÓN

El Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera (PAMA), es un procedimiento seguido en forma de juicio, iniciado, tramitado y resuelto por las autoridades aduaneras, y que tiene lugar cuando con motivo del ejercicio de las facultades de comprobación, dichas autoridades detectan irregularidades que actualizan las causales de embargo precautorio previsto en el artículo 151 de la Ley Aduanera. A través de este procedimiento, las autoridades pueden determinar la existencia de contribuciones omitidas, cuotas compensatorias, aprovechamientos, sanciones, e incluso, pueden declarar que la mercancía pasó a ser propiedad del fisco federal.

Este procedimiento PAMA, lo encontramos en la actual Ley Aduanera vigente, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de diciembre de 1995, la cual ha tenido 11 reformas; la reforma más significativa a dicho procedimiento tuvo lugar respecto a las causales de embargo precautorio previstos en el artículo 151 de la Ley Aduanera publicadas en el DOF del 30 de diciembre de 1998, reformando las fracciones III, IV y VI, y adicionando la fracción VII del citado precepto legal.

Siendo una de las tareas o funciones de la aduana mexicana el recaudar las contribuciones al comercio exterior y los aprovechamientos que se generen por la entrada al territorio nacional o su salida del mismo de mercancías, esta

importante función se ve mermada por la poca eficacia de los Procedimientos Administrativos en Materia Aduanera iniciados por las autoridades aduaneras.

En efecto, este procedimiento viene presentando serios problemas de eficiencia, en razón de que en el año 2005, solamente el 25.5% de los juicios de nulidad fueron a favor de la autoridad; en 2006, fue el 19.5%, en 2007, el 26.2, en 2008, el 38.8% y en 2009, el 38.5%, resultando un promedio de efectividad del 28.1%.

Así, se tiene que este procedimiento administrativo viene arrastrando serios problemas de eficacia, derivado, entre otros factores, de un procedimiento rígido y sin alternativas de solución, lo que se ve agravado con la incorrecta política aduanera de privilegiar al área de operación aduanera, en detrimento del área legal; a la falta de personal calificado en las aduanas del país, lo que se complica aún más con la falta de capacitación y una rotación constante del mismo; a su inestabilidad laboral; a la falta de un verdadero servicio fiscal de carrera que permita al abogado aduanero profesionalizarse en esta materia; a la falta de comunicación y coordinación con las Administraciones Locales Jurídicas, pero sobre todo, a lo inflexible de la Ley Aduanera, la falta de instrumentos que aseguren la legalidad de la actuación de la autoridad, la falta de mecanismos que permitan la autocorrección del particular y la falta de un procedimiento de mediación, conciliación y arbitraje, que permitan a la autoridad y al particular llegar a una solución amigable del conflicto y así evitar resoluciones con créditos fiscales impagables, que solamente provocan juicios largos y una pérdida de recursos y de tiempo para ambas partes.

A esta problemática se añade, además, el hecho de que la mayoría de la mercancías embargadas por las aduanas es puesta a disposición del Servicio de Administración y Enajenación de Bienes (SAE), por lo que en muchas ocasiones la mercancía es enajenada incluso antes de emitirse resolución al PAMA; el problema es que cuando la aduana determina un crédito fiscal y declara que la mercancía pasó a propiedad del fisco federal, pero el particular gana el juicio de nulidad (lo que como hemos visto de acuerdo a las estadísticas es muy frecuente), las Salas de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa ordenan la devolución de los bienes embargados. Entonces, al ya haber sido enajenados dichos bienes, existe una imposibilidad legal y material para devolverlos al particular. Es por ello que el fisco federal tiene que devolverle un bien similar o pagar el dinero (resarcir) el precio del bien embargado más su actualización.

Esta situación genera que la Aduana pierda constantemente los juicios, pero también ocasiona que el particular pierda su mercancía, lo que genera, daños y perjuicios a su patrimonio.

Adicionalmente, surge la problemática para el Estado, ya que éste tiene que pagar constantemente diversos resarcimientos económicos a los particulares afectados por las ilegales resoluciones de la autoridad, lo que ocasiona un perjuicio al erario federal.

Ante lo tardado y costoso de los juicios, no solamente en esta materia, el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece ya que las leyes preverán mecanismos alternos de solución de controversias, situación que no ha sucedido en la materia aduanera.

Este trabajo pretende buscar soluciones que permitan reducir la ineficacia de los procedimientos administrativos en materia aduanera instaurados por la autoridad aduanera, sugiriendo, entre otras acciones: incorporar a la mediación, la conciliación y el arbitraje, como otra forma de solución a las controversias, no solamente en el procedimiento administrativo en materia aduanera, sino en otros procedimientos aduaneros.

Lo anterior con el propósito de contribuir a alcanzar los fines del derecho humano fundamental de un efectivo acceso a la justicia.

MEDIOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS EN MATERIA ADUANERA

CAPÍTULO 1 MARCO CONCEPTUAL EN DERECHO ADUANERO

1. Referencia conceptual

Dando inicio a la presente Investigación, los conceptos doctrinarios en atención al sentido estricto de los vocablos, abordados básicamente sobre el Derecho Aduanero, cuya comprensión es necesaria para el desarrollo de la presente, que a continuación se analizarán y se expondrán, son los conceptos de mercancías, procedimiento administrativo, embargo precautorio, arancel, así como restricciones y regulaciones no arancelarias.

1.1 Concepto de Mercancías

El Diccionario de la Lengua Española, nos proporciona el siguiente concepto de mercancías:

Mercancía. (Del it. *mercanzia*). f. Cosa mueble que se hace objeto de trato o venta. // 2. Trato de vender y comprar comerciando en géneros. // 3. pl.u.c. sing. m. Tren de mercancías.¹

Respecto al concepto de mercancías Ernesto Silva Juárez menciona que las mercancías *son todos los objetos que se pueden vender, rentar, prestar. Este concepto tiene implícito que dicho objeto tiene un precio, un costo en el mercado al público.*²

¹Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, 22ª edición, Madrid, Espasa Calpe, 2001, t. II, p. 1490.

²SILVA JUÁREZ, Ernesto, Valor en Aduana, PAC, México, 2011, p. 24.

En este orden de ideas, Filiberto Pacheco Martínez indica que mercancías *son todos los bienes y servicios que cruzan nuestra frontera aun cuando las leyes las consideren como no sujetas a una operación comercial.*³

Por su parte el artículo 2º, fracción III de la Ley Aduanera nos proporciona la siguiente definición de mercancías:

"...III. Mercancías, los productos, artículos, efectos y cualesquier otros bienes, aun cuando las leyes los consideren inalienables o irreductibles a propiedad particular..."⁴

Así entonces, las mercancías son todos aquellos objetos muebles, tangibles que ingresan a territorio nacional o se extraen del mismo, aunque las leyes los consideren inalienables o irreductibles a propiedad privada.

En este orden de ideas, Máximo Carvajal Contreras indica, entre otras, la siguiente división o clasificación de las mercancías:

Por su origen:

- **Nacionales.** Las que se produzcan en el país, o se manufacturen en el mismo con materias primas nacionales o nacionalizadas.
- **Nacionalizadas.** Las que siendo extranjeras han satisfecho todos los requisitos y pagado sus contribuciones de importación entrando a la circulación y consumo del país.
- **Extranjeras.** Son aquellas que por su origen provengan del extranjero y no se hayan nacionalizado.

³PACHECO MARTÍNEZ, Filiberto, Derecho de Comercio Exterior, Porrúa, México, 2005, p. 74.

⁴"Ley Aduanera", Artículo 2, Compendio de Disposiciones sobre Comercio Exterior 2012, Ediciones Fiscales DOF 15 de diciembre de 1995, ISEF, México, 2012.

Por sus requisitos:

- **Libres.** Las que para su importación o exportación no requieran de requisitos especiales.
- **Restringidas:** Las que para ser importadas o exportadas necesitan de permiso previo de autoridad competente.
- **Reguladas.** Las que necesitan de autorización de autoridad competente o cumplir con determinadas condiciones para su importación o exportación.
- **Prohibidas.** Las que de ninguna manera pueden ser objeto de comercio exterior.

Por el pago de impuesto:

- **Exentas.** Aquellas mercancías que no causan el impuesto
- **Gravadas.** Las que están sujetas al pago de los impuestos⁵.

Asimismo, y como dato adicional, la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación, señala en su regla 9ª Complementaria, que es lo que no se considera mercancías, indicando:

“No se considerarán como mercancías y, en consecuencia, no se gravarán:

a) Los ataúdes y las urnas que contengan cadáveres o sus restos;

b) Las piezas postales obliteradas que los convenios postales internacionales comprenden bajo la denominación de correspondencia;

⁵CARVAJAL CONTRERAS, Máximo, Derecho Aduanero, Porrúa, 16ª ed., México, 2011, pp. 363-364.

c) Los efectos importados por vía postal cuyo impuesto no exceda de la cantidad que al efecto establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mediante Regla de carácter general en materia aduanera, y

d) Las muestras y muestrarios que por sus condiciones carecen de valor comercial. Se entiende que no tienen valor comercial:

Los que han sido privados de dicho valor, mediante operaciones físicas de inutilización que eviten toda posibilidad de ser comercializados; o

Los que por su cantidad, peso, volumen u otras condiciones de presentación, indiquen sin lugar a dudas, que solo pueden servir de muestras o muestrarios.

En ambos casos se exigirá que la documentación comercial, bancaria, consular o aduanera, pueda comprobar inequívocamente que se trata de muestras sin valor."

En relación al inciso c) de la Regla Complementaria 9ª antes indicada, es menester indicar que la Regla 3.2.3 de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2012, señala que tratándose de operaciones por vía postal, cuyo valor en aduana no exceda de 300 dólares y se trate de mercancías que no se encuentran sujetas a restricciones y regulaciones no arancelarias, o bienes de uso personal nuevo o usado, no pagarán el Impuesto General de Importación, Derecho de Trámite Aduanero e Impuesto al Valor Agregado. Se transcribe la regla de carácter general indicada, para una mejor referencia.

1.2 Concepto de procedimiento

El Diccionario de la Lengua Española, nos proporciona el siguiente concepto de procedimiento:

Procedimiento. m. Acción de proceder. // 2. Método de ejecutar algunas cosas. // 3. Der. Actuación por trámites judiciales o administrativos...⁶

Por su parte, el Diccionario Jurídico Mexicano señala el siguiente concepto de procedimiento:

⁶Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, Op. Cit., p. 1837

Procedimiento. l. Sustantivo plural cuya raíz latina es *procedo*, *process*, proceder, adelantarse, avanzar. En general procedimiento es la manera de hacer una cosa o de realizar un acto. Procedimiento corresponde a *procédure* en francés, a *procedure* en inglés, *procedura* en italiano y *Verfahrenen* alemán.

El Jurista José Ma. Manresa y Navarro, estudioso clásico del procedimentalismo español, dice que procedimiento es la aglomeración o reunión de reglas y preceptos a que debe acomodarse el curso y ejercicio de una acción, que se llama *procedimiento*.⁷

De esta manera, el procedimiento es un conjunto de actos tendientes a la obtención de un resultado.

1.3 Concepto de procedimiento administrativo

El Diccionario Jurídico Mexicano nos proporciona el siguiente concepto de procedimiento administrativo:

Es el medio o vía legal de realización de actos que en forma directa o indirecta concurren en la producción definitiva de los actos administrativos en la esfera de la administración.⁸

Por su parte Rafael I. Martínez Morales indica que *el procedimiento administrativo es la serie coordinada de medidas tendientes a producir y ejecutar un acto administrativo*.⁹

Asimismo, el Maestro Rafael I. Martínez Morales indica:

En la doctrina española se da la siguiente definición: procedimiento administrativo es el cauce legal que los órganos de la administración pública se ven obligados a seguir en la realización de sus funciones y

⁷MEDINA LIMA, Ignacio, voz "Procedimientos", Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo P-Z, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 12ª edición, México, 1998, p. 2568.

⁸*Ibidem*, p. 2558.

⁹MARTÍNEZ MORALES, Rafael I, Derecho Administrativo, Biblioteca, Diccionarios Jurídicos Temáticos, volumen 3, Harla, México, 1997, p. 197.

dentro de su competencia respectiva, para producir los actos administrativos (López Nieto y Mallo).¹⁰

En este sentido, José Ovalle Favela en su obra Derecho Procesal Civil¹¹ define al proceso como un *conjunto de actos y hechos jurídicos a través del cual dichos órganos, dirigen y deciden los litigios [hace referencia a la jurisdicción como la función de los órganos del Estado independientes y autónomos, para conocer y resolver, a través del proceso, los litigios].*

Adicionalmente señala que si bien gramatical y etimológicamente, proceso y procedimiento pueden considerarse sinónimos, en derecho y especialmente en derecho administrativo se han establecido diferencias conceptuales ya que por **proceso** se entiende a los actos realizados ante y por un órgano jurisdiccional para resolver una controversia entre partes calificadas; en tanto que como **procedimiento** se califica a una serie de pasos o medidas tendientes a la producción o ejecución de un acto jurídico. *El proceso posee como característica fundamental, ser una secuencia de actos que tienen por fin decidir una controversia entre partes (litigio) por parte de una autoridad imparcial e independiente (juez) con fuerza de verdad legal (autoridad de cosa juzgada).* En tanto que **procedimiento** propiamente dicho es aquel que fija preestablecidamente los cauces de los actos que contribuyen a un objetivo final (Ramón Martín Mateo).¹²

En cuanto a la clasificación del procedimiento administrativo el Maestro Rafael I. Martínez Morales señala los siguientes tipos de procedimientos:

- **Procedimiento interno.** Se refiere a la creación de actos que surten sus efectos dentro del propio órgano emisor, por ejemplo, una amonestación del superior al inferior.

¹⁰ Ídem.

¹¹ OVALLE FAVELA, José, Derecho Procesal Civil, Oxford, 8ª. Ed., México, 2003, p. 3.

¹² Ídem.

- **Procedimiento externo.-** Es la que se realiza ante los particulares para que el acto surta sus efectos, satisfaga ciertas formalidades o sea, ejecutado.
- **Procedimiento previo.-** Son las fases necesarias para poder producir adecuadamente el acto administrativo.
- **Procedimiento de ejecución.** Son las etapas que han de efectuarse para que el acto se cumpla, ya sea de manera voluntaria o mediante el uso de la coacción.
- **Procedimiento de oficio.-** Es el que se lleva a cabo por iniciativa de la autoridad administrativa en ejercicio de sus facultades, para el cumplimiento de las atribuciones del órgano y conforme a la asignación de competencias que la ley haya hecho.
- **Procedimiento a Petición de Parte.-** En este caso, aunque ya quedó aclarado que el acto administrativo es unilateral, para que el órgano actúe legalmente se requiere que el gobernado lo solicite, ya sea porque la ley así lo prevé o porque se hace uso del derecho de petición establecido en el artículo 8º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Características y requisitos del procedimiento administrativo. Las características del procedimiento administrativo varían según las diversas concepciones que del mismo se tengan, así como por cuestiones de índole política. Por nuestra parte señalamos éstas:

1. **Legalidad.** Debe estar previsto o permitido en la ley, dentro de la competencia del órgano;

2. **Eficiencia.** Que logre producir o ejecutar o ejecutar adecuadamente el acto;

3. **Gratuidad.** Generalmente existirá esta nota, salvo se trate de servicios públicos o actividad registral;

4. **Publicidad.** Es decir, no existen los procedimientos secretos excepto en asuntos de seguridad nacional, diplomáticos o en que por razones morales deba mantenerse reserva.

5. **Agilidad.** Aunque en la práctica ocurre casi siempre que los trámites administrativos marchan con lentitud, todos los movimientos de reforma administrativa tienden a darles rapidez;

6. **Equidad.** Ha de observarse el principio *in dubio pro actione*: esto es, que el procedimiento debe tender a lograr el resultado más favorable al particular, y

7. **Requisitos del procedimiento.** Deben estar contenidos en ley o disposición reglamentaria y ser técnicamente idóneos para emitir o ejecutar el acto. Dado que no existe en México un código o ley que regule de manera unificada los procedimientos administrativos si no de una manera parcial, se estará a lo previsto en cada caso; y siempre acatando lo que la Constitución Federal prevé respecto a procedimiento.¹³

1.4 Concepto de Embargo Precautorio

El Diccionario de la Lengua Española, nos proporciona el siguiente concepto de embargo:

Embargo. m. Prohibición del comercio y transporte de armas u otros efectos útiles para la guerra, decretada por un gobierno. // 2. *Der.* Retención, traba o secuestro de bienes por mandamiento de juez o autoridad competente. // 3. ant. Dificultad, impedimento, obstáculo. // 4. ant. Daño, incomodidad.¹⁴

¹³ Ídem.

¹⁴ Diccionario de la Lengua Española, op. cit., tomo I, p. 876.

El Diccionario Jurídico Mexicano nos establece la siguiente definición:

Embargo. I. Del verbo embargar, que proviene del latín vulgar *imbarricare*, usado en la península ibérica con el significado de "cerrar una puerta con trancas o barras" (de *barra*, tranca), que era el procedimiento originario del embargo.

II.- En términos generales el embargo puede ser definido como la afectación decretada por una autoridad competente sobre un bien o conjunto de bienes de propiedad privada, la cual tiene por objeto asegurar cautelarmente la eventual ejecución de una pretensión de condena que se plantea o planteará en juicio (*embargo preventivo, provisional o cautelar*), o bien satisfacer directamente una pretensión ejecutiva (*embargo definitivo, ejecutivo o apremiativo*).¹⁵

El Diccionario de la Lengua Española, establece el siguiente concepto de precautorio:

Precautorio, ria. Adj. Que precavé o sirve de precaución.¹⁶

La propia ley es omisa y no proporciona una definición como tal de embargo precautorio, sin embargo, el autor del libro *Glosario de términos Fiscales, aduaneros y presupuestales*, el Maestro Hugo Carrasco Iriarte, establece el siguiente concepto de embargo precautorio:

Embargo precautorio. Se utiliza como medida cautelar de precaución o de aseguramiento para procurar que se cumpla una obligación.¹⁷

Por su parte, Andrés Rohde Ponce menciona que el *embargo o secuestro de las mercancías de procedencia extranjera es un acto más de la actividad aduanera del Estado, que se ejerce por conducto de las Autoridades aduaneras sólo en ciertos casos y por determinadas causas que dispone la ley*.¹⁸

¹⁵ OVALLE FABELA, José, voz "Embargo", *Diccionario Jurídico Mexicano*, op. cit., tomo D-H p. 1249.

¹⁶ *Diccionario de la Lengua Española*. Op. Cit., Tomo II, p. 1817.

¹⁷ CARRASCO IRIARTE, Hugo, *Glosario de Términos Fiscales, Aduaneros y Presupuestales*, Iure Editores, Colección de Derecho Fiscal, 3ª edición, México, 2004, p 67.

¹⁸ ROHDE PONCE, Andrés, *Derecho Aduanero Mexicano*, 1ª ed. 4ª. reimpresión, ISEF, México, 2005, p. 539.

En este sentido, el embargo precautorio se trata de una medida cautelar prevista en la legislación aduanera a través de la cual se busca impedir que en el territorio nacional se tengan, posean, transporten o manejen mercancías restringidas, prohibidas o bien que se internen mercancías respecto de las cuales no se acredite su legal estancia en el país.¹⁹

De lo antes analizado establecemos que el embargo precautorio tiene como finalidad el aseguramiento del interés fiscal, pero en otras ocasiones, también tiene otras finalidades, como por ejemplo, impedir la introducción de mercancías prohibidas o bien, aquellas mercancías sujetas a restricciones y regulaciones no arancelarias, mientras no se cumpla con las mismas.

En relación al embargo precautorio en materia aduanera debe decirse, que inicialmente la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que la fracción III del artículo 151 de la Ley Aduanera era inconstitucional, en aplicación a la jurisprudencia P./J. 88/97, que establecía que el embargo precautorio previsto en el artículo 145 fracción IV del Código Fiscal de la Federación también era inconstitucional,²⁰ sin embargo, posteriormente la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación modificó el criterio establecido respecto de la inconstitucionalidad del artículo 151 fracción III de la Ley Aduanera, para establecer este embargo era constitucional, cuando el embargo se realiza sobre mercancías prohibidas o sujetas a restricciones o regulaciones no arancelarias.²¹ El problema es que un gran número de mercancías están sujetas a

¹⁹MORENO VALDEZ, Hadar y Navarro Chavarría, Luis E., *Materia Aduanera*, Porrúa, México, 2007, p. 114.

²⁰SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, "EMBARGO PRECAUTORIO. EL ARTÍCULO 151, FRACCIÓN III, DE LA LEY ADUANERA QUE LO PREVÉ, ES VIOLATORIO DEL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL (EN APLICACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA P./J. 88/97)", Tesis aislada, 2a. CVII/98, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta VIII, Novena Época, Agosto de 1998, p. 503.

²¹SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, "EMBARGO PRECAUTORIO. LOS ARTÍCULOS 144, FRACCIÓN X, Y 151 DE LA LEY ADUANERA QUE LO PREVÉN, SE APEGAN AL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL CUANDO RECAE SOBRE MERCANCÍAS DE IMPORTACIÓN O EXPORTACIÓN PROHIBIDAS O SUJETAS A REGULACIONES O RESTRICCIONES, SI NO SE ACREDITA SU CUMPLIMIENTO O EL PAGO DE LAS CUOTAS

restricciones y regulaciones no arancelarias y por lo mismo tácitamente se está abandonando la primera tesis.

Así, se consideró que el artículo 151 de la Ley Aduanera no violaba la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues no se trata del aseguramiento cautelar de bienes de un causante para garantizar un crédito fiscal por contribuciones no determinadas ni exigibles, ni se otorgan a la autoridad facultades para fijar a su libre arbitrio el monto del embargo y los bienes objeto del mismo.

1.5 Concepto de arancel

El Diccionario de la Lengua Española establece el siguiente concepto de arancel:

Arancel. (De ár. *Hisp. Alinzál*, y este del árclás. *inzal*). m. Tarifa oficial que determina los derechos que se han de pagar en varios ramos, como el de costas judiciales, aduanas, ferrocarriles, etc. // 2. Tasa, valoración, norma, ley.²²

Por su parte, el Diccionario Jurídico Mexicano nos proporciona la siguiente definición de aranceles:

Aranceles. I. Antiguamente alanzel de origen árabe, significó lista de cantidades recaudadas, también se dice que está compuesto de la partícula *a* de *rancel* que quiere decir decreto. En el siglo XVIII, en España era lo que debían pagar los géneros en las aduanas.

El arancel es un instrumento legal de carácter económico, considerado como una barrera impuesta al comercio internacional, a fin de regular la entrada y salida de mercancías por territorio nacional, mediante la fijación de los impuestos al comercio exterior.²³

CORRESPONDIENTES.", No. Registro: 187,802, Jurisprudencia, Materia(s): Constitucional, Administrativa, Novena Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XV, Febrero de 2002, Tesis: 2a./J. 100/2000, Página: 39,

²²Diccionario de la Lengua Española, op. cit., Tomo I, p. 193.

²³RAMÍREZ GUTIÉRREZ, José Othón, voz "Aranceles", Diccionario Jurídico Mexicano, op. cit., Tomo A-CH, p. 196.

En este orden de ideas, el arancel o impuesto al comercio exterior, es el *gravamen que se tiene que cubrir de acuerdo con las tarifas que establecen las leyes por las operaciones de internación y externación en el territorio nacional de bienes y servicios.*²⁴

Para Pedro Trejo Vargas los aranceles son *las cuotas o tasas que se establecen en forma de porcentajes (ad valorem) o en términos específicos, que determinan el pago de los impuestos al comercio exterior a pagar aplicándose a un valor o precio de un bien que les sirve de base y de donde resulta el impuesto a la importación o exportación.*²⁵

Ahora bien, la Ley de Comercio Exterior, en su artículo 12, señala el concepto de arancel:

“Artículo 12. Para efectos de ésta Ley, los aranceles son las cuotas de las tarifas de los impuestos generales de exportación e importación, los cuales podrán ser:

I.- Ad-valorem, cuando se expresen en términos porcentuales del valor de la aduana de la mercancía.

II.- Específicos, cuando se expresen en términos monetarios por unidad de medida.

III.- Mixtos, cuando se trate de la combinación de los dos anteriores.”²⁶

Cabe mencionar, que los aranceles podrán adoptar diferentes modalidades, como lo establece el artículo 13 de la Ley de Comercio Exterior, que a la letra dice:

“Artículo 13. Los aranceles a que se refiere el artículo anterior podrán adoptar las siguientes modalidades:

I.- Arancel-cupo, cuando se establezca un nivel arancelario para cierta cantidad o valor de mercancías exportadas o importadas, y una tasa diferente a las exportaciones o importaciones de esas mercancías que exceden de dicho monto;

²⁴GRANADOS VALERIO, Claudia Minerva, Análisis Jurídico de la Base Gravable en Derecho Aduanero, Porrúa, México, 2005, p. 6.

²⁵TREJO VARGAS, Pedro, Aduanas: Régimen Jurídico y Facilitación, Porrúa, México, 2008, p. 133.

²⁶“Ley de Comercio Exterior”, Artículo 102, Compendio de Disposiciones sobre Comercio Exterior 2012, Ediciones Fiscales ISEF, México, 2012.

II.- Arancel estacional, cuando se establezca niveles arancelarios distintos para diferentes períodos del año; y

III.- Las demás que señale el Ejecutivo Federal.²⁷

1.6 Concepto de regulaciones y restricciones no arancelarias

La propia Ley no nos proporciona una definición como tal de las regulaciones y restricciones no arancelarias, ni señala de una manera precisa que debe entenderse como tales, sin embargo, nos señala los casos en que pueden establecerse a la importación, circulación o tránsito de mercancías, así como las obligaciones al establecimiento de las mismas.

No obstante que no existe una definición o un concepto legal apropiado sobre las restricciones y regulaciones arancelarias la doctrina ha retomado el tema; en este sentido Pedro Trejo Vargas nos indica en su obra *Sistema Aduanero Mexicano* que éstas consisten en *el establecimiento de medidas que regulan o restringen la entrada o salida del territorio aduanero de las mercancías que pudiesen incidir en renglones primordiales de un país, tales como la seguridad nacional, el equilibrio ecológico, la salud humana, animal y vegetal, entre otros, así como guardar el equilibrio de su economía nacional.*²⁸

Ahora bien, dicho autor distingue las *regulaciones* no arancelarias de las *restricciones* no arancelarias, indicando que el objeto de las primeras es salvaguardar la salud y seguridad humana, animal o vegetal, en relación al bienestar del medio ambiente y de la población en general, por lo tanto los permisos sanitarios o fitosanitarios se consideran regulaciones no arancelarias; mientras que las segundas tienen como propósito obstaculizar o restringir la entrada o salida del territorio aduanero de determinadas mercancías a fin de salvaguardar la economía y la industria nacional, por lo que consisten en medidas

²⁷ Ídem.

²⁸ TREJO VARGAS, Pedro, *Sistema Aduanero de México, Práctica de las Importaciones y Exportaciones*, 2ª. Ed., 1ª. Reimpresión, Tax Editores, México, 2008, p. 56.

económicas y/o administrativas como lo son las cuotas compensatorias y los cupos.

Ahora bien, Jorge Witker señala que las regulaciones y restricciones no arancelarias *son medidas que entorpecen, dilatan o impiden el libre flujo de productos de un mercado a otro*²⁹, señalando que pueden ser de dos tipos:

Cuantitativas. Consistente fundamentalmente en cuotas, licencias o permisos de importación, exportación, establecimiento de precios oficiales y depósitos previos.

Cualitativas. Cuyas principales aplicaciones son normas sanitarias y fitosanitarias, normas técnicas, normas de envasado, embalaje y etiquetado y normas de calidad.³⁰

Al respecto, la Ley de Comercio Exterior señala:

“Artículo 16. Las medidas de regulación y restricción no arancelarias a la importación, circulación o tránsito de mercancías, a que se refieren las fracciones III y IV del artículo 4º; se podrán establecer en los siguientes casos:

I. Cuando se requieran de modo temporal para corregir desequilibrios en la balanza de pagos, de acuerdo a los tratados o convenios internacionales de los que México sea parte;

II. para regular la entrada de productos usados, de derecho o que carezcan de mercado sustancial en su país de origen o procedencia;

III. Conforme a lo dispuesto en tratados o convenios internacionales de los que México sea parte;

IV.- Como respuesta a las restricciones a exportaciones mexicanas aplicadas unilateralmente por otros países;

V.- Cuando sea necesario impedir a exportaciones mexicanas aplicadas unilateralmente por otros países;

²⁹WITKER, Jorge et al, Régimen Jurídico del Comercio Exterior en México, 2ª. Ed., UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2002, p. 320.

³⁰Ibidem.

VI. Cuando se trate de situaciones no previstas por las normas oficiales mexicanas en lo referente a seguridad nacional, salud pública, sanidad fitopecuaria o ecología, de acuerdo a la legislación en la materia."

***Artículo 17.** El establecimiento de las medidas de regulación y restricción no arancelarias a la exportación, importación, circulación o tránsito de mercancías, a que se refieren las fracciones III y IV del artículo 4º; deberán previamente someterse a la opinión de la Comisión y publicarse en el Diario Oficial de la Federación. Las dependencias del Ejecutivo Federal competentes para expedir y hacer cumplir éstas medidas deberán publicar en el Diario Oficial de la Federación los procedimientos para su expedición o cumplimiento, e informar a la Comisión acerca de la administración de dichas medidas y procedimientos.

Las medidas de regulación y restricción no arancelarias a la exportación e importación de mercancías, a que se refiere la fracción III del artículo 4º; deberán expedirse por acuerdo de la Secretaría o, en su caso, conjuntamente con la autoridad competente. Estas medidas consistirán en permisos previos, cupos máximos, marcado de país de origen, certificaciones, cuotas compensatorias y los demás instrumentos que se consideren adecuados para los fines de esta Ley. Las cuotas compensatorias sólo se aplicarán en el caso previsto en la fracción V del artículo anterior."³¹

Como dato adicional, pero igualmente importante, el artículo 20 de la Ley de Comercio Exterior prescribe que las restricciones y regulaciones no arancelarias deben de identificarse en términos de sus fracciones arancelarias y nomenclatura que les corresponda, de acuerdo a la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación.

"Artículo 20. En todo caso, las mercancías sujetas a restricciones o regulaciones no arancelarias se identificarán en términos de sus fracciones arancelarias y nomenclatura que les corresponda conforme a la tarifa respectiva..."

Con base a lo antes analizado y expuesto, podemos observar que estas restricciones y regulaciones no arancelarias deben someterse a la Comisión de Comercio Exterior, publicarse en el Diario Oficial de la Federación y estar identificadas en términos de su fracción arancelaria.

³¹ Ídem.

CAPÍTULO 2

DERECHOS HUMANOS, GARANTIAS CONSTITUCIONALES Y REQUISITOS LEGALES QUE RIGEN LOS PROCEDIMIENTOS ADUANEROS FISCALIZADORES

2.1. Derechos Humanos que rigen los procedimientos aduaneros

Los Derechos Humanos en principio son el conjunto de derechos de que gozan las personas y que no pueden ser restringidos ni violados, esencialmente, por los gobernantes. Se han intentado diversas denominaciones a través de su evolución, circunstancia que será observada seguidamente.

Los Derechos Humanos son el conjunto de prerrogativas inherentes a la naturaleza de la persona, cuya realización efectiva resulta indispensable para el desarrollo integral del individuo que vive en una sociedad jurídicamente organizada; estos derechos, establecidos en la Constitución y en las leyes deben ser reconocidos y garantizados por el Estado.

Todos estamos obligados a respetar los Derechos Humanos de las demás personas, sin embargo, según el mandato Constitucional, quienes tienen mayor responsabilidad en este sentido son las autoridades gubernamentales, es decir, los hombres y mujeres que ejercen la función de servidores públicos.

La tarea de proteger los Derechos Humanos representa para el Estado la exigencia de proveer y mantener las condiciones necesarias para que dentro de una situación de justicia, paz y libertad, las personas puedan gozar realmente de todos sus derechos.

Bajo esa circunstancia, el bienestar común supone que el poder público debe hacer todo lo necesario para que, de manera paulatina, sean superadas la desigualdad, la pobreza y la discriminación.

Históricamente y en su primera etapa, los derechos humanos fueron denominados "derechos individuales" "derechos fundamentales", "libertades individuales", etc., esa circunstancia se justificaba en virtud de que se hacía referencia a los derechos de los individuos considerados individual o aisladamente; posteriormente fue necesario observar determinados derechos que el individuo tenía en tanto sujeto social.

Allí surgieron los derechos sociales; por ese motivo, la denominación "derechos individuales" no abarcaba al conjunto ahora considerado, de acuerdo a ello, la doctrina adopta la denominación actual, que se considera más adecuada a la que se le denomina los "Derechos Humanos".

Más allá de la manera en que llamemos o denominemos a los "Derechos Humanos" importa, su concepción general, su real y efectivo reconocimiento; respeto, y las garantías que se establezcan para los mismos; en ese sentido parece trascendente tener presente que, en muchas ocasiones, es donde más se los menciona y donde menos se les respeta.

Con motivo de la reforma publicada en el Diario Oficial el día 10 de junio del año 2011, que modificó la denominación del capítulo I del Título Primero y el artículo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que todas las personas gozarán de los Derechos Humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, mismo que reza lo siguiente:

"TÍTULO PRIMERO

CAPÍTULO I

De los Derechos Humanos y sus Garantías

Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley...

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas."

Señala Alberto del Castillo del Valle, que los derechos humanos naturales "son las prerrogativas o potestades que Dios (o la naturaleza para los agnósticos), ha creado a todo sujeto que tenga condición de persona física o, claro, de ser humano (que pertenezca a la especie humana a fin de que se desarrolle plenamente en sociedad en su desenvolvimiento vital),"³²

En este sentido, indica que junto a los derechos humanos (naturales), han nacido otros derechos en sociedad, como es el caso de la libertad de asociación, (con la que se crean las personas morales o personas jurídicas colectivas), y que son derechos del hombre creados por la sociedad, como son el derecho a la educación, derecho de petición, a la respuesta, a pagar de manera proporcional y equitativa las contribuciones, etc.³³

Es muy extensa la literatura existente en materia de Derechos Humanos, y más aún las disposiciones internacionales que hacen referencia a estos derechos fundamentales del hombre, sin embargo y debido a la breve extensión de esta tesis y que no es su tema principal, me permito citar las siguientes:

³² DEL CASTILLO DEL VALLE, Alberto, Derechos Humanos, Garantías y Amparo, 2ª edición, Ediciones Jurídicas Alma, S.A. de C.V., México, 2011, p. 19.

³³Ibidem, p. 21

Los derechos humanos de las personas garantizan por parte del Estado un trato humano, igualitario y digno, respetando sus derechos y libertades, el Estado deberá proporcionar al gobernado un recurso eficaz contra los actos que afecten sus derechos humanos y a respetar la presunción de inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad.

Por ello, ninguna norma de la Declaración puede interpretarse en el sentido de conferir al Estado, derecho alguno a realizar actos tendientes a la supresión de los derechos y libertades establecidas en dicha Declaración.

2.1.1. Convención Americana sobre Derechos Humanos

La Convención Americana sobre Derechos Humanos (también llamada **Pacto de San José de Costa Rica** o CADH) fue suscrita, tras la *Conferencia Especializada Interamericana de Derechos Humanos*, el 22 de noviembre de 1969 en la ciudad de San José de Costa Rica y entró en vigencia el 18 de julio de 1978, siendo ésta una de las bases del Sistema interamericano.

Los Estados partes en esta Convención se "comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna".

Si el ejercicio de tales derechos y libertades no estuviese ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados partes están obligados a adoptar medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacerlos efectivos.

Además, establece la obligación, para los Estados partes, del desarrollo progresivo de los derechos económicos, sociales y culturales contenidos en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados.

Como medios de protección de los derechos y libertades, establece dos órganos para conocer de los asuntos relacionados con el cumplimiento de la Convención: la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos, en sus artículos 1º, 8º, 9º, 24 y 25, indican:

“(…) Reiterando que, con arreglo a la Declaración Universal de los Derechos Humanos, sólo puede realizarse el ideal del ser humano libre, exento del temor y de la miseria, si se crean condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos, y…”

Artículo 1. Obligación de Respetar los Derechos

1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.
2. Para los efectos de esta Convención, persona es todo ser humano.

Artículo 8. Garantías Judiciales

1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.
2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:
 - a) derecho del inculcado de ser asistido gratuitamente por el traductor o intérprete, si no comprende o no habla el idioma del juzgado o tribunal;
 - b) comunicación previa y detallada al inculcado de la acusación formulada;
 - c) concesión al inculcado del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa;

- d) derecho del inculpado de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección y de comunicarse libre y privadamente con su defensor;
 - e) derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no según la legislación interna, si el inculpado no se defendiere por sí mismo ni nombrare defensor dentro del plazo establecido por la ley;
 - f) derecho de la defensa de interrogar a los testigos presentes en el tribunal y de obtener la comparecencia, como testigos o peritos, de otras personas que puedan arrojar luz sobre los hechos;
 - g) derecho a no ser obligado a declarar contra sí mismo ni a declararse culpable, y
 - h) derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior.
3. La confesión del inculpado solamente es válida si es hecha sin coacción de ninguna naturaleza.
4. El inculpado absuelto por una sentencia firme no podrá ser sometido a nuevo juicio por los mismos hechos.
5. El proceso penal debe ser público, salvo en lo que sea necesario para preservar los intereses de la justicia.

Artículo 9. Principio de Legalidad y de Retroactividad

Nadie puede ser condenado por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho aplicable. Tampoco se puede imponer pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito. Si con posterioridad a la comisión del delito la ley dispone la imposición de una pena más leve, el delincuente se beneficiará de ello.

Artículo 24. Igualdad ante la Ley

Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley.

Artículo 25. Protección Judicial

1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

2. Los Estados Partes se comprometen:

- a) a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso;
- b) a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y
- c) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.

(Énfasis añadido)

Como se observa de los artículos antes transcritos, la Convención amplía el margen de protección de los derechos humanos, estableciendo la obligación de los Estados de respetar estos derechos, de establecer las garantías de un debido proceso y aplicable desde luego a la materia aduanera, fiscal y de la igualdad ante la Ley.

2.1.2 Pacto internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

En este pacto internacional, encontramos sobre todo el derecho humano a trabajar y a dedicarse a la actividad que uno desee, situación por la cual, el Estado Mexicano debe de respetar este derecho humano fundamental, no privándolo de sus medios de subsistencia y garantizando un libre acceso al trabajo y a la educación y con el objeto de promover el bienestar general en una sociedad democrática.

Una constante de estos derechos humanos es que se refieren a la dignidad de las personas, la cual no debe de ser menoscabada por el Estado en su ejercicio de sus atribuciones (incluso, a mi juicio, de recaudación de contribuciones). En este ejercicio se deben de respetar los derechos humanos establecidos a favor de las personas.

2.2 Principales Garantías Constitucionales que rigen los procedimientos aduaneros.

La obligación que tenemos los mexicanos de contribuir a los gastos públicos de la Federación, estados y municipios, es sin duda una obligación importante, sin embargo, en el desarrollo de esta actividad, el Estado Mexicano debe sujetarse a una serie de requisitos constitucionales y legales, para la validez de sus actos.

Requerimos de un Estado en donde la autoridad administrativa garantice el Estado de derecho y cumpla con los requisitos constitucionales y legales para el eficaz ejercicio de sus funciones y de una sociedad más responsable en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales y aduaneras.

El análisis que realizaremos en la presente investigación, desarrollaremos el estudio de las principales garantías individuales, para posteriormente, estudiar los requisitos establecidos en el Código Fiscal de la Federación y en la Ley Aduanera, para la validez de los actos de las autoridades.

Consideramos importante abordar este tema, con un breve estudio de las más importantes garantías establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aplicable a la materia tributaria y aduanera, en este sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha clasificado estas garantías en:

- 1.- Garantías de seguridad jurídica,
- 2.- Garantía de igualdad,
- 3.- De libertad y
- 4.- De propiedad.

Para los efectos de la presente investigación nos avocaremos al estudio de las garantías de seguridad jurídica, misma que se señala en los siguientes párrafos.

2.2.1 Garantía de Seguridad Jurídica

La Seguridad Jurídica es una de las garantías más importantes en nuestro sistema jurídico, la palabra seguridad proviene de la palabra latina *securitas*, la cual deriva del adjetivo *securus*(de *secura*) que significa estar *seguros de algo* y libres de cuidados; *cualidad de seguro, certeza*, así como *cualidad del ordenamiento jurídico, que implica la certeza de sus normas y, consiguientemente, la previsibilidad de su aplicación*.

La importancia de la seguridad jurídica estriba en que a través del sistema de normas jurídicas, podemos conocer que conductas son lícitas y cuales ilícitas, siendo entonces previsible la legalidad de los actos de una persona, pero ayuda también a establecer límites al poder del Estado, a fin de que su actuación se ajuste a lo previsto por las normas. Por eso el principio de legalidad es sin duda una defensa importante del particular contra los actos arbitrarios de una autoridad.

La **seguridad jurídica** es un principio del Derecho, universalmente reconocido, que se entiende y se basa en la «certeza del derecho», tanto en el ámbito de su publicidad como en su aplicación y representa la seguridad de que se conoce, o puede conocerse, lo previsto como prohibido, mandado y permitido por el poder público respecto de uno para con los demás y de los demás para con uno.

La seguridad jurídica es, en el fondo, la garantía dada al individuo por el Estado de modo que su persona, sus bienes y sus derechos no serán violentados o que, si esto último llegara a producirse, le serán asegurados por la sociedad, la protección y reparación de los mismos. En resumen, la seguridad jurídica es la «*certeza del derecho*» que tiene el individuo de modo que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares y conductos legales establecidos, previa y debidamente publicados.

En México el concepto de seguridad jurídica deriva de una serie de derechos reconocidos en la Constitución de 1917, así, podemos verlo en el

derecho a la información (artículo 6º); el derecho de petición (artículo 8o.); el derecho de posesión y portación de armas (artículo 10); la irretroactividad de la ley (artículo 14, párrafo primero); la exacta aplicación de la ley en materia penal (artículo 14, párrafo tercero); el derecho a la legalidad en materia civil (artículo 14, párrafo cuarto); la garantía de legalidad en sentido amplio (artículo 16, párrafo primero); detenciones (artículo 16, párrafos segundo a sexto); inviolabilidad del domicilio (artículo 16, párrafos octavo, undécimo y decimotercero); inviolabilidad de comunicaciones privadas (artículo 16, párrafos noveno, décimo y duodécimo); los derechos del artículo 17; la presunción de inocencia, la pena de prisión y la cercanía con el domicilio, la pena de muerte. Asimismo, en el ámbito patrimonial, el derecho de propiedad (artículo 27).

El libro II, titulado *Las Garantías de Seguridad Jurídica*, editado por el Máximo Tribunal del país,³⁴ indica que la Seguridad Jurídica es la certeza que debe tener el gobernado de que su persona, su familia, sus posesiones o sus derechos serán respetados por la autoridad, pero si ésta debe producir una afectación en ellos, deberá ajustarse a los procedimientos previamente establecidos en la Constitución y en las Leyes secundarias.

Las garantías de seguridad jurídica son derechos subjetivos públicos a favor de los gobernados, que pueden ser oponibles a los órganos estatales, a fin de exigirles que se sujeten a un conjunto de requisitos previos a la comisión de actos que pudieran afectar la esfera jurídica de los individuos, para que éstos no caigan en la indefensión o la incertidumbre jurídica, lo que hace posible la pervivencia de condiciones de igualdad y libertad para todos los sujetos de derechos y obligaciones.³⁵

En este sentido, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha emitido la tesis de jurisprudencia 2a. LXXV/2002, Novena Época, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XVI, Julio de 2002, Página 449, cuyo rubro y texto señalan:

³⁴Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Las Garantías de Seguridad Jurídica*, 2ª reimpresión, México, 2004, pag. 11

³⁵ Idem

“GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA, QUÉ SE ENTIENDE POR. La garantía de seguridad jurídica prevista en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no debe entenderse en el sentido de que la ley ha de señalar de manera especial y precisa un procedimiento para regular cada una de las relaciones que se entablen entre las autoridades y los particulares, sino que debe contener los elementos mínimos para hacer valer el derecho del gobernado y para que, sobre este aspecto, la autoridad no incurra en arbitrariedades, lo que fácilmente explica que existen trámites o relaciones que por su simplicidad, sencillez o irrelevancia, no requieren de que la ley pormenore un procedimiento detallado para ejercitar el derecho correlativo. Lo anterior corrobora la ociosidad de que en todos los supuestos la ley deba detallar en extremo un procedimiento, cuando éste se encuentra definido de manera sencilla y suficiente para evidenciar la forma en que debe hacerse valer el derecho por el particular y las facultades y obligaciones que le corresponden a la autoridad.”

Hasta aquí es importante señalar que dicha garantía, a su vez se subdivide otras sub-garantías, las cuales podemos observarlas -entre otros-, en los artículos 14, 16, 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los que no se abordaran en el presente, debido a que me abocare a tratar la garantía de seguridad jurídica aplicada a la materia aduanera.

Ahora bien, es de señalarle que dichos derechos humanos, son respetados en todo momento en los diversos procedimientos administrativos aduaneros, como lo son, el Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera (P.A.M.A.) y el Procedimiento Administrativo de Cancelación –extinción- de Patente de Agente Aduanal (P.A.C.P.A.A.).

Para una mejor comprensión de ello –a manera de ejemplificación-, es oportuno traer a contexto el hecho de que en un P.A.C.P.A.A., se inició dicho procedimiento a un agente aduanal, a quien en términos de lo que señala el artículo 167, de la Ley Aduanera se le concedió un término para que ofreciera de su parte pruebas y alegara lo que a su derecho correspondiera respecto a los hechos que le imputaba la autoridad.

Dentro de Dicho procedimiento, la autoridad –Administración General de Aduanas– emitió resolución en el sentido de cancelar la patente al agente

aduanal, sin embargo, dicho agente aduanal hizo valer el medio de defensa ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, una vez que lo conoció la Sala del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, emitió sentencia en el sentido de declarar la nulidad de la resolución impugnada, por lo que la –en este caso- autoridad procedió a dar cumplimiento a la sentencia del juicio de nulidad, permitiendo nuevamente hacer uso de la patente de agente aduanal.

No obstante lo anterior, dicho agente aduanal, solicitó a la autoridad aduanera en términos del Pacto de San José de Costa Rica, se publicara en el Diario Oficial de la Federación, el oficio por el cual se dio cumplimiento a la sentencia del juicio de nulidad, fundando su petición en que es procedente dicha publicación en razón de que se ha dañado su reputación personal y el prestigio profesional como agente aduanal afectando que los contribuyentes contraten sus servicios; asimismo señala que la **Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado como medida de reparación la publicación resolutive de las sentencias**, y finalmente que solicita la publicación, pues aun y cuando la sentencia haya resultado favorable, conlleva un daño irreparable al proyecto de vida, pues el lapso transcurrido fue perdido y no se puede restituir por medio alguno.

Tal y como he señalado, una vez conocidos por las autoridades aduaneras los hechos u omisiones, que hagan presuponer la posible aplicación de la causal de cancelación de la patente de agente aduanal prevista en el artículo 165 de la Ley Aduanera, éstas (las irregularidades detectadas) se darán a conocer en forma circunstanciada al Agente Aduanal, concediéndole un plazo de diez días hábiles para que ofrezca pruebas y exprese lo que a su derecho convenga, conforme a lo previsto en el artículo 167 del mismo ordenamiento legal.

Concluyéndose así, que el Procedimiento Administrativo de Cancelación de Patente de Agente Aduanal, se ciñe al mandato constitucional que obliga al otorgamiento de un debido proceso, esto es, el emplazamiento para que en un plazo de diez días hábiles pudiese alegar lo que a sus intereses conviniera,

aportando las pruebas conducentes a fin de desvirtuar la conducta reprochada, y proceder así a emitir la resolución correspondiente.

Por lo que es aplicable al caso la jurisprudencia 218, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de justicia de la Nación, consultable en el Apéndice 2000, Novena Época, tomo I, Constitucional, Jurisprudencia SCJN, página 260, que la letra dice:

"FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO.- La garantía de audiencia establecida por el artículo 14 constitucional consiste en otorgar al gobernado la oportunidad de defensa previamente al acto privativo de la vida, libertad, propiedad, posesiones o derechos, y su debido respeto impone a las autoridades, entre otras obligaciones, la de que en el juicio que se siga "se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento". Estas son las que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación y que, de manera genérica, se traducen en los siguientes requisitos: 1) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; 2) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; 3) La oportunidad de alegar; y 4) El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas. De no respetarse estos requisitos, se dejaría de cumplir con el fin de la garantía de audiencia, que es evitar la indefensión del afectado".

En el caso planteado, se le hicieron diversas manifestaciones al agente aduanal respecto a que se habían respetado en su integridad sus derechos fundamentales, señalándole además el hecho indubitable de que –y de una revisión acuciosa a la sentencia emitida dentro del juicio de nulidad número 383/11-17-04-1³⁶– no hubo pronunciamiento alguno realizado por Cuarta la Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en el sentido de afirmar y/o condenar a la autoridad demandada a realizar alguna acción como la que solicitó el agente aduanal en su escrito; toda vez, que la declaratoria de nulidad de la resolución de mérito soslayó el análisis de fondo de los argumentos esgrimidos en la misma, en específico si el agente aduanal se ubicó o no en alguna de las causales de cancelación de patente de agente aduanal contenidas en el artículo 165 de la Ley Aduanera, sin embargo, aún

³⁶ Juicio de Nulidad 383/11-17-04-1 promovido ante la Cuarta Sala Regional Metropolitana del TFJFA.

cuando la sentencia de referencia declaró la nulidad lisa y llana de la resolución combatida, eso no conlleva a que la autoridad se encontrase obligada a publicar un extracto del acuerdo de cumplimiento en el Diario Oficial de la Federación; es de concluir y se insiste que al emitirse la resolución de cancelación de patente de agente aduanal, el agente aduanal acudió a las instancias legales correspondientes a fin de impugnar la validez de la misma, ejerciendo así su derecho de audiencia y acceso a la justicia.

CAPÍTULO 3

3. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MATERIA ADUANERA

El Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera (PAMA) es un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, iniciado, tramitado y resuelto por las autoridades aduaneras, y que tiene lugar cuando con motivo del ejercicio de las facultades de comprobación, dichas autoridades detectan irregularidades que actualizan las causales de embargo precautorio previsto en el artículo 151 de la Ley Aduanera, a través de este procedimiento, las autoridades pueden determinar la existencia de contribuciones omitidas, cuotas compensatorias, aprovechamientos, sanciones, e incluso, pueden declarar que la mercancía pasó a ser propiedad del fisco federal.

Este Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera (PAMA), lo encontramos en la actual Ley Aduanera vigente, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de diciembre de 1995, la cual ha tenido 11 reformas; la reforma más significativa a dicho procedimiento tuvo lugar respecto a las causales de embargo precautorio previstos en el artículo 151 de la Ley Aduanera publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 30 de diciembre de 1998, reformando las fracciones III, IV y VI, y adicionando la fracción VII del citado precepto legal.

En el presente capítulo abordaremos el fundamento legal del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera (PAMA), las causales de embargo precautorio de las mercancías; el Inicio, substanciación y resolución del procedimiento; sus problemas de eficacia; finalizando con los medios de defensa en contra de la resolución del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera (PAMA).

3.1. Fundamento Legal

Conforme al artículo 150 de la Ley Aduanera, se dará inicio al procedimiento administrativo en materia aduanera cuando las autoridades

decreten el embargo precautorio de las mercancías y de los medios en que se transporten por presumir su ilegal tenencia o estancia en el país.

“Artículo 150. Las autoridades aduaneras levantarán el acta de inicio del procedimiento administrativo en materia aduanera, cuando con motivo del reconocimiento aduanero, del segundo reconocimiento, de la verificación de mercancías en transporte o por el ejercicio de las facultades de comprobación, embarguen precautoriamente mercancías en los términos previstos por esta Ley...”

De igual forma, el artículo 155 de la Ley en cita, prescribe que:

“Artículo 155. Si durante la práctica de una visita domiciliaria se encuentra mercancía extranjera cuya legal estancia en el país no se acredite, los visitadores procederán a efectuar el embargo precautorio en los casos previstos en el artículo 151 y cumpliendo con las formalidades a que se refiere el artículo 150 de esta Ley...”

Con lo anterior, tenemos que el Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera (PAMA), se inicia cuando con motivo del reconocimiento aduanero, segundo reconocimiento, de la verificación de mercancías en transporte o por el ejercicio de las facultades de comprobación, las autoridades aduaneras detecten irregularidades que den lugar al embargo precautorio de mercancías.

Las disposiciones que se indican tienen estrecha relación con el artículo 43 de la Ley Aduanera, mismo que señala que elaborado el pedimento y efectuado el pago de las contribuciones y cuotas compensatorias determinadas por el interesado, se presentarán las mercancías con el pedimento ante la autoridad aduanera y se activará el mecanismo de selección automatizado que determinará si debe practicarse el reconocimiento aduanero de las mismas, en caso afirmativo, la autoridad aduanera efectuará el reconocimiento ante quien presente las mercancías en el recinto fiscal, concluido el primer reconocimiento, se deberá activar nuevamente el mecanismo de selección automatizado, que determinará si las mercancías se sujetarán a un segundo reconocimiento; el reconocimiento aduanero que se contempla en esta disposición, en términos del artículo 44 de misma Ley que se señala, consiste en el examen de las mercancías de

importación o de exportación, así como de sus muestras, para allegarse de elementos que ayuden a precisar la veracidad de lo declarado, respecto de unidades de medida, número de piezas, volumen y otros datos que permitan cuantificar la mercancía; la descripción, naturaleza, estado, origen y demás características, así como los datos que permitan su identificación, en su caso.

También se complementa con lo dispuesto por el artículo 46 del mismo ordenamiento, al establecerse que cuando la autoridad, con motivo de la revisión de documentos presentados para el despacho de las mercancías, del primer reconocimiento aduanero, del segundo reconocimiento o de la verificación de mercancías en transporte, tengan conocimiento de cualquier irregularidad, la misma se hará constar por escrito o en acta circunstanciada que para el efecto se levante, de conformidad con el procedimiento que corresponda en los términos de los establecido en los artículos 150 a 153 de dicha Ley.

En relación con lo anterior, el artículo 151 de la misma Ley Aduanera, prevé las causas por las que la autoridad podrá decretar el embargo de mercancías y el artículo 153 establece el desarrollo y desahogo del procedimiento administrativo al que más adelante nos referiremos.

Conforme a los preceptos legales que se señalan, para que la autoridad aduanera embargue mercancías y determine la omisión de contribuciones, cuotas compensatorias e imponga sanciones, debe de seguir un procedimiento, que la Ley Aduanera denomina procedimiento administrativo en materia aduanera, mismo que se constituye en una serie de pasos, que van desde el reconocimiento aduanero, detección de una irregularidad que cause el embargo de las mercancías, levantamiento de un acta de inicio, hasta la resolución mediante la cual se determinan las contribuciones y cuotas compensatorias omitidas y se imponen las sanciones procedentes, procedimiento a que queda sujeta la autoridad, cuando como se ha dicho, con motivo del primer reconocimiento aduanero, del segundo reconocimiento, de la verificación de mercancías en

transporte o por el ejercicio de las facultades de comprobación, embarga precautoriamente mercancías.

Conforme a esto, las facultades de la autoridad aduanera se encuentran regladas y no resultan discrecionales, pues una vez que ejercita sus facultades, quedan vinculadas y obligadas a dictar resolución dentro del plazo de cuatro meses que indica el artículo 153 de la Ley Aduanera, con el propósito de producir certeza jurídica y evitar la indefensión del gobernado.

Los principios de legalidad y seguridad jurídicas que debe observar el procedimiento administrativo en materia aduanera, tienen origen en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De lo anterior, el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prevé que: *"Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho."*

Como hemos analizado anteriormente, este precepto impone la obligación a cargo de las autoridades para que, de manera previa al dictado de un acto de privación, cumplan con una serie de formalidades esenciales necesarias para oír en defensa a los afectados.

La garantía de audiencia tiene como parte medular el respeto de las formalidades esenciales del procedimiento, aquellas etapas o trámites que garantizan una adecuada defensa; de esta forma, las formalidades esenciales del procedimiento se traducen en una serie de reglas que permiten a las partes probar los hechos constitutivos de su acción o de sus excepciones o defensas, dentro de un justo equilibrio que, por un lado, no dejen en estado de indefensión a las partes y, por otro, aseguren una resolución pronta y expedita de la controversia.

Por lo que la autoridad aduanera, está obligada a cumplir con las formalidades esenciales del procedimiento que se desprenden del artículo 14 de la Constitución en el inicio, substanciación y resolución del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera (PAMA).

De igual forma y como el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento, la autoridad está obligada a emitir por escrito todo acto relacionado con el procedimiento administrativo en materia aduanera, fundar y motivar su competencia y la causa legal del procedimiento.

El mandamiento escrito habrá de contener la firma original o autógrafa del respectivo funcionario y con dicho requisito, se dé certeza sobre la existencia del acto de molestia a efecto de que el afectado pueda conocer con precisión de cual autoridad proviene, así como su contenido y sus consecuencias; el que provenga de una autoridad competente significa que la emisora está habilitada constitucional o legalmente y tiene dentro de sus atribuciones la facultad de emitirlo; y en cuanto a la exigencia de fundamentación y motivación, es entendida como el deber que tiene la autoridad de expresar en el mandamiento escrito, los preceptos legales que regulen el hecho y las consecuencias jurídicas que pretenda imponer en el momento en que emita el acto de autoridad, presupuesto que tiene su origen en el principio de legalidad que en su aspecto imperativo consiste en que las autoridades solo pueden hacer lo que la Ley les permite, mientras que la motivación se traduce en la expresión de las razones por las cuales la autoridad considera que los hechos en que basa su proceder se ajustan a las disposiciones que se indica en el acto mismo. Asimismo, las visitas domiciliarias y las órdenes de verificación de mercancía en transporte deben de cumplir los requisitos constitucionales previstos para los cateos.

Por lo anterior, cobra relevancia entonces también lo dispuesto por el artículo 38 del Código Fiscal de la Federación en cuanto a que dicho dispositivo señala que los actos administrativos que se deban notificar, por lo menos, constaran por escrito en documento impreso o digital; deberán señalar la autoridad que la emite, tener lugar y fecha de emisión; estar fundado, motivado y expresar la resolución, objeto o propósito de que se trate; ostentar la firma del funcionario competente y, en su caso, el nombre o nombres de las personas a las que vaya dirigido, así como lo dispuesto en los artículos 144 fracción X de la Ley Aduanera; 1º, 2º, 3º y 7º fracción VII de la Ley del Servicio de Administración Tributaria; 1º, 2º, 3º, 11 fracciones X, XI, XII, XVIII, XXXIV, LIX, 37 del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, en cuanto a que dichas disposiciones establecen la facultad de la autoridad aduanera para realizar el embargo de las mercancías e iniciar el procedimiento administrativo en materia aduanera.

Aunado a lo anterior, no se omite mencionar, que la Ley Aduanera también contempla un procedimiento inominado previsto en el artículo 152 de la Ley Aduanera, el cual establece la posibilidad de la autoridad de determinar contribuciones y aprovechamientos omitidos, específicamente en los casos en que no haya embargo precautorio de mercancías.

En tal virtud, podemos concluir que el procedimiento administrativo en materia aduanera, tiene fundamento en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 43, 44, 46, 144 fracción X, 150, 151, 152, 153 y 155 de la Ley Aduanera; 1º, 2º, 3º y 7º fracción VII de la Ley del Servicio de Administración Tributaria; 1º, 2º, 3º, 11 fracciones X, XI, XII, XVIII, XXXIV, LIX, 37 del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria.

3.2. Causales de embargo precautorio de las mercancías

Las causas por las que las autoridades aduaneras procederán al embargo precautorio de las mercancías y de los medios en que se transporten, se prevén en el artículo 151 de la Ley Aduanera, que a la letra dice:

"Artículo 151. Las autoridades aduaneras procederán al embargo precautorio de las mercancías y de los medios en que se transporten, en los siguientes casos:

I. Cuando las mercancías se introduzcan a territorio nacional por lugar no autorizado o cuando las mercancías extranjeras en tránsito internacional se desvíen de las rutas fiscales o sean transportadas en medios distintos a los autorizados tratándose de tránsito interno.

II.- Cuando se trate de mercancías de importación o exportación prohibida o sujeta a las regulaciones y restricciones no arancelarias a que se refiere la fracción II, del artículo 176 de esta Ley y no se acredite su cumplimiento o sin acreditar el cumplimiento de las normas oficiales mexicanas o, en su caso, se omita el pago de cuotas compensatorias. Tratándose de las normas oficiales mexicanas de información comercial, sólo procederá el embargo cuando el incumplimiento se detecte en el ejercicio de visitas domiciliarias o verificación de mercancías en transporte.

III.- Cuando no se acredite con la documentación aduanera correspondiente, que las mercancías se sometieron a los trámites previstos en esta Ley para su introducción al territorio nacional o para su internación de la franja o región fronteriza al resto del país y cuando no se acredite su legal estancia o tenencia, o se trate de vehículos conducidos por personas no autorizadas. En el caso de pasajeros, el embargo precautorio procederá sólo respecto de las mercancías no declaradas, así como del medio de transporte, siempre que se trate de vehículo de servicio particular, o si se trata de servicio público, cuando esté destinado a uso exclusivo del pasajero o no preste el servicio normal de ruta.

IV.- Cuando con motivo del reconocimiento aduanero, del segundo reconocimiento o de la verificación de mercancías en transporte, se detecte mercancía no declarada o excedente en más de un 10% del valor total declarado en la documentación aduanera que ampare las mercancías.

V. Cuando se introduzcan dentro del recinto fiscal vehículos de carga que transporten mercancías de importación sin el pedimento que corresponda para realizar el despacho de las mismas.

VI. Cuando el nombre o domicilio fiscal del proveedor o importador, señalado en el pedimento o en la factura, sean falsos o inexistentes o cuando en el domicilio fiscal señalado en dichos documentos, no se pueda localizar al proveedor o la factura sea falsa.

VII. Cuando el valor declarado en el pedimento sea inferior en un 50% o más al valor de transacción de mercancías idénticas o similares determinado conforme a los artículos 72 y 73 de esta Ley, salvo que se haya otorgado la garantía a que se refiere el artículo 86-A fracción I de esta Ley..."

Este mismo artículo dispone que en los casos en que el nombre o domicilio fiscal del proveedor o importador, señalado en el pedimento o en la factura, sean falsos o inexistentes o cuando en el domicilio fiscal señalado en dichos documentos, no se pueda localizar al proveedor o la factura sea falsa, así como cuando el valor declarado en el pedimento sea inferior en un 50% o más al valor de transacción de mercancías idénticas o similares y no se haya otorgado garantía mediante depósito en las cuentas aduaneras de garantías o mediante alguna de las formas que señala el artículo 141 fracciones II y VI (Prenda o hipoteca y títulos valor o cartera de créditos del propio contribuyente), del Código Fiscal de la Federación, se requerirá una orden emitida por el Administrador General o el Administrador Central de Investigación Aduanera de la Administración General de Aduanas del Servicio de Administración Tributaria, para que proceda el embargo precautorio durante el reconocimiento aduanero, segundo reconocimiento o verificación de mercancías en transporte.

En cuanto a los casos a que se refieren las fracciones I, II, III, IV, VI y VII, del artículo que se transcribe, la Ley prevé que el medio de transporte quedará como garantía del interés fiscal, salvo que se cumpla con los requisitos y las condiciones que establezca el Reglamento de la Ley Aduanera.

En relación a las fracciones III y IV, el resto del embarque quedará como garantía del interés fiscal, salvo que se trate de maquiladoras o empresas con programas de exportación autorizados por la Secretaría de Economía, en este caso, sólo se procederá al embargo de la totalidad del excedente, permitiéndose la inmediata salida del medio de transporte y del resto de la mercancía correctamente declarada.

Ahora bien y de conformidad con lo dispuesto por el artículo 154 de la Ley Aduanera y 141 del Código Fiscal de la Federación, el embargo precautorio de mercancías puede ser sustituido mediante:

I. Depósito en dinero, carta de crédito u otras formas de garantía financiera equivalentes que establece la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante reglas de carácter general que se efectúen en las cuentas de garantía del interés fiscal a que se refiere el artículo 141-A de este Código.

II. Prenda o hipoteca.

III. Fianza otorgada por institución autorizada, la que no gozará de los beneficios de orden y excusión.

Para los efectos fiscales, en el caso de que la póliza de fianza se exhiba en documento digital, deberá contener la firma electrónica avanzada o el sello digital de la afianzadora.

IV. Obligación solidaria asumida por tercero que compruebe su idoneidad y solvencia.

V. Embargo en la vía administrativa.

VI. Títulos valor o cartera de créditos del propio contribuyente, en caso de que se demuestre la imposibilidad de garantizar la totalidad del crédito mediante cualquiera de las fracciones anteriores, los cuales se aceptarán al valor que discrecionalmente fije la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Como lo ha indicado el Poder Judicial Federal, el embargo precautorio de mercancías, viene a ser una medida cautelar que causa sobre los bienes embargados ejecución de imposible reparación, en la medida en que limita irreversiblemente el ejercicio de los derechos del propietario, quien con motivo del gravamen no puede usar y disfrutar de la cosa embargada plenamente. Por ello, procede el juicio de amparo indirecto en contra del embargo precautorio de mercancías.

3.3. Inicio, substanciación y resolución del procedimiento

Una vez elaborado el pedimento de importación y efectuado el pago de las contribuciones y cuotas compensatorias, se presentan las mercancías con el pedimento ante la autoridad aduanera y se activa el mecanismo de selección automatizado, que determina si debe practicarse el reconocimiento aduanero de las mismas.

Si el mecanismo de selección determina desaduanamiento libre, las mercancías se entregaran de inmediato, en caso contrario, que señale reconocimiento aduanero, la autoridad aduanera efectuará el examen de las mercancías ante quien presente las mercancías en el recinto fiscal; concluido el reconocimiento, se deberá activar nuevamente el mecanismo de selección automatizado, que determinará si las mercancías se sujetarán a un segundo reconocimiento.

De igual forma, prevé la Ley Aduanera que si no se detectan irregularidades en el reconocimiento aduanero o segundo reconocimiento que den lugar al embargo precautorio de las mercancías, se entregarán éstas de inmediato.

Por el contrario, si con motivo del reconocimiento aduanero o del segundo reconocimiento, se detectan irregularidades que encuadren en las causales de embargo de la mercancía, que se prevé en el artículo 151 de la Ley Aduanera, la autoridad procederá a diligenciar el acta de inicio de procedimiento administrativo en materia aduanera (PAMA), misma en la que se harán constar en términos de lo dispuesto por el artículo 150 de la Ley en cita, los siguientes requisitos:

I. La identificación de la autoridad que practica la diligencia. Para ello, deberá hacer constar su debida identificación, describiendo el documento mediante el cual se identifica, así como el oficio que la autoriza a practicar la actuación respectiva. Para estos efectos, deberá asentar las fechas de expedición y de expiración de la credencial, el órgano de la dependencia que

la emite, el nombre y el cargo de quien la expide, así como el de la persona a cuyo favor se otorga el documento con que se identifica; asimismo, la fecha de expedición del oficio u orden de verificación, el número que le corresponda, el órgano y el titular de la dependencia y el nombre del autorizado; o en su caso, agregar al acta y al tanto que se le entregue al verificado, copia fotostática de los documentos que contengan esos datos.

II. Los hechos y circunstancias que motivan el inicio del procedimiento.

III. La descripción, naturaleza y demás características de las mercancías.

IV. La toma de muestras de las mercancías, en su caso, y otros elementos probatorios necesarios para dictar la resolución correspondiente.

V. El requerimiento que se hizo al interesado para que designe dos testigos de asistencia, con apercibimiento de que si no son designados o los designados no aceptan fungir como tales, quien practique la diligencia los designará.

VI. El requerimiento que se hizo al interesado para que señale domicilio para oír y recibir notificaciones dentro de la circunscripción territorial de la autoridad competente para tramitar y resolver el procedimiento, precisando para ello el nombre completo y domicilio de dicha autoridad, salvo que se trate de pasajeros, en cuyo caso, podrán señalar un domicilio fuera de dicha circunscripción; con apercibimiento de que en caso de no señalar domicilio, de señalar uno que no le corresponda a él o a su representante, de desocupar el domicilio señalado sin aviso a la autoridad competente o señalando un nuevo domicilio que no le corresponda a él o a su representante, de desaparecer después de iniciadas las facultades de comprobación o de oponerse a las diligencias de notificación de los actos

relacionados con el procedimiento, negándose a firmar las actas que al efecto se levanten, las notificaciones que fueren personales se efectuarán por estrados, apoyando también lo anterior, el artículo 1º de la Ley Aduanera y 134 fracción III y 139 del Código Fiscal de la Federación de aplicación supletoria.

VII. El señalamiento de que el interesado cuenta con un plazo de diez días hábiles, contados a partir del día siguiente a aquel en que surta efectos la notificación, a fin de ofrecer las pruebas y formular los alegatos que a su derecho convenga.

Así, el acta debe ser circunstanciada, debe contener la fundamentación y motivación de la competencia de la autoridad y de porqué están practicando el embargo precautorio de las mercancías; debe describir de forma detallada los hechos, es decir, qué encontró la autoridad que pudiera constituir una irregularidad y debe indicar que artículos expresamente sanciona esa presunta irregularidad.

La autoridad que levante el acta respectiva deberá entregar al interesado, copia del acta de inicio del procedimiento, momento en el cual se considerará notificado.

Dentro del plazo de diez días, el interesado deberá ofrecer por escrito sus pruebas y alegatos para desvirtuar las irregularidades detectadas, y si el embargo precautorio se generó con motivo de una inexacta clasificación arancelaria, podrá ofrecer, dentro del plazo señalado, la celebración de una junta técnica consultiva para definir si es correcta o no la clasificación arancelaria manifestada en el pedimento; dicha junta deberá realizarse dentro de los tres días hábiles siguientes a su ofrecimiento, y en caso de ser correcta la clasificación arancelaria manifestada, la autoridad aduanera que inició el procedimiento acordará el levantamiento del embargo y la entrega de las mercancías, dejando sin efectos el mismo, en caso contrario, el procedimiento continuará su curso legal.

Ahora bien y en términos del artículo 1º de la Ley Aduanera, 5º y 130 del Código Fiscal de la Federación, y 93 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria, las pruebas que se pueden ofrecer en el procedimiento administrativo en materia aduanera son:

- I.- La confesión.
- II.- Los documentos públicos.
- III.- Los documentos privados.
- IV.- Los dictámenes periciales.
- V.- El de reconocimiento o inspección.
- VI.- Los testigos;
- VII.- Las fotografías, escritos y notas taquigráficas, y, en general, todos aquellos elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia; y
- VIII.- Las presunciones

Excepto la testimonial y la de confesión de las autoridades mediante absolución de posiciones, sin considerarse en esta prohibición la petición de informes a las autoridades fiscales, respecto de hechos que consten en sus expedientes o de documentos agregados a ellos (artículo 130 del Código Fiscal de la Federación).

Señala el artículo 130 del Código Fiscal Federal que harán prueba plena la confesión expresa del recurrente, las presunciones legales que no admitan prueba en contrario, así como los hechos legalmente afirmados por autoridad en documentos públicos, incluyendo los digitales; pero, si en los documentos públicos citados se contienen declaraciones de verdad o manifestaciones de hechos de particulares, los documentos sólo prueban plenamente que, ante la autoridad que los expidió, se hicieron tales declaraciones o manifestaciones, pero no prueban la verdad de lo declarado o manifestado.

Cuando se trate de la valoración de documentos con lo que se pretenda comprobar la legal estancia o tenencia de las mercancías, cuando la información en ella contenidas deba transmitirse en el sistema electrónico previsto en el artículo 38 de la Ley Aduanera, se dará pleno valor probatorio a la información transmitida; las demás pruebas quedarán a la prudente apreciación de la autoridad.

De igual forma, de conformidad con el artículo 123 del Código Fiscal de la Federación, las pruebas documentales que se ofrezcan, podrán presentarse en fotocopia simple, siempre que se cuente con los originales, pues en caso de que la autoridad tenga indicios de que no existen o son falsos, podrá exigir la presentación del original o copia certificada; y cuando las pruebas documentales no obren en poder del promovente, si éste no hubiere podido obtenerlas a pesar de tratarse de documentos que legalmente se encuentren a su disposición, deberá señalar el archivo o lugar en que se encuentren para que la autoridad fiscal requiera su remisión cuando ésta sea legalmente posible; para ello, se deberá identificar con toda precisión los documentos y, tratándose de los que pueda tener a su disposición bastará con que acompañe la copia sellada de la solicitud de los mismos; se entiende que el recurrente tiene a su disposición los documentos, cuando legalmente pueda obtener copia autorizada de los originales o de las constancias de éstos.

Normalmente la autoridad aduanera, como casi todas las autoridades administrativas, cuentan con una ventanilla llamada "oficialía de partes" donde recibe todos los documentos; en el caso de la aduana se denomina "control de gestión" pero también se le conoce como "buzón de la aduana" y los documentos lo recibe en sobre tamaño carta, rotulado, con el nombre, domicilio, registro federal de contribuyentes, asunto, número y fecha del acta y pedimento con el que se relaciona, el escrito es en formato libre, cumpliendo con los requisitos de los artículos 18 y 18-A del Código Fiscal de la Federación, en original y copia y una copia adicional para acuse del promovente.

Al caso conviene señalar los requisitos del escrito de pruebas y alegatos:

- I. El nombre, la denominación o razón social, y el domicilio fiscal manifestado al registro federal de contribuyentes y la clave que le correspondió en dicho registro.
- II. Señalar la autoridad a la que se dirige y el propósito de la promoción.
- III. Domicilio convencional para oír y recibir documentos y notificaciones o en su caso la dirección de correo electrónico para ello.
- IV. Las pruebas y alegatos que se ofrezcan
- V. Firma autógrafa y legible del promovente.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 153 de la Ley Aduanera, si se presentan las pruebas documentales que acrediten la legal estancia o tenencia de las mercancías, se desvirtúen los supuestos por los cuales fueron objeto de embargo precautorio o acrediten el valor declarado de las mercancías, la autoridad que levantó el acta dictará de inmediato la resolución, sin que en estos casos se impongan sanciones y se ordenará la devolución de las mercancías embargadas.

Por el contrario, si el interesado no presenta las pruebas o éstas no desvirtúan los supuestos por los cuales se embargó precautoriamente la mercancía, las autoridades aduaneras deberán de dictar resolución definitiva, en un plazo que no excederá de cuatro meses, contados a partir del día siguiente a aquel en que se encuentre integrado debidamente el expediente.

Se entiende que el expediente está integrado debidamente, cuando transcurren los plazos para la presentación de todos los escritos de pruebas y alegatos, o en su caso, la autoridad encargada de emitir resolución haya agotado las diligencias necesarias para el desahogo de las pruebas ofrecidas por los promoventes.

Como un caso importante, debe decirse que de no emitirse la resolución definitiva en el término que se señala, quedarán sin efectos las actuaciones de la autoridad que dieron inicio al procedimiento y la autoridad deberá regresar la mercancía embargada.

Igual circunstancia sucede, cuando la autoridad detecta irregularidades que ameriten el embargo precautorio en verificación de mercancías en transporte o si durante la práctica de una visita de domiciliaria encuentra mercancía extranjera cuya legal estancia en el país no se acredite, pues en estos casos, la autoridad diligenciará el acta de inicio de procedimiento administrativo en materia aduanera y seguirá las formalidades que se detallan.

Dentro del plazo que se señala y de acuerdo al contenido del expediente integrado, la autoridad aduanera habrá de dictar resolución definitiva en donde se resolverá la liberación o no de la mercancía embargada y la comisión de infracciones y sanciones correspondientes, pues queda obligada a ello, tal y como se precisa en el criterio de jurisprudencia con Registro: 167664, de la Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo: XXIX; Marzo de 2009; Materia Administrativa; Tesis: VII.1o.A. J/39; Página: 2618, de rubro y texto siguiente:

“PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MATERIA ADUANERA. LAS FACULTADES DE LAS AUTORIDADES QUE LO SUSTANCIAN SON REGLADAS Y NO DISCRECIONALES. Si bien es cierto que las autoridades hacendarias que realizan actos de fiscalización cuentan con facultades discrecionales que derivan del artículo 42 del Código Fiscal de la Federación, también lo es que no acontece lo mismo cuando se trata de la sustanciación del procedimiento administrativo en materia aduanera previsto por el artículo 150 de la Ley Aduanera, pues éste está orientado a revisar, principalmente, la entrada y salida de las mercancías del territorio nacional, y se compone de una serie de fases que van desde el acta de inicio que se levante con motivo del reconocimiento aduanero, hasta la resolución mediante la cual se determinan las contribuciones y cuotas compensatorias omitidas y se imponen las sanciones procedentes, circunstancia que permite concluir que no se está en presencia de facultades discrecionales sino regladas, porque una vez que se ejercitan, las aludidas autoridades quedan vinculadas y obligadas con el contribuyente a dictar la resolución liquidatoria dentro de un plazo determinado, de modo que no se les deja

albedrío alguno para elegir la forma en que decidirán la situación jurídica de aquél, sino que se les impone una conducta específica, con el propósito de producir certeza jurídica y evitar la indefensión del gobernado".

Aunado a lo anterior, se ha señalado anteriormente, que se encuentra también el procedimiento que se prevé en el artículo 152 de la Ley Aduanera, el cual establece la posibilidad de la autoridad de determinar contribuciones, cuotas compensatorias y en su caso la imposición de sanciones, específicamente en los casos en que no haya embargo precautorio de mercancías.

Así que en este procedimiento, como no procede el embargo de mercancías, solo se procede a levantar el escrito o acta circunstanciada de hechos u omisiones, sin interrumpir el despacho aduanero, y la autoridad otorga al particular un plazo de 10 días para que presente por escrito sus pruebas y alegatos, contados a partir del día siguiente a aquel en que surta sus efectos la notificación del escrito o acta de hechos u omisiones.

En este punto, conviene señalar que la diligencia y notificación del escrito o acta circunstanciada de hechos y omisiones, deberá hacerse de forma inmediata, una vez que detecta la irregularidad y en el caso de mercancías de difícil identificación que requieren de análisis de laboratorio, a partir de que se reciba el dictamen respectivo, a fin de que no se cause incertidumbre y un daño patrimonial al particular al fincarle eventuales créditos y accesorios que habrían de aumentar con el paso del tiempo.

Llegando incluso la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al señalar que al no prever un plazo para la notificación del escrito de hechos u omisiones, el artículo 152 de la Ley Aduanera, transgrede lo dispuesto por el artículo 152 de la Ley Aduanera.

Al caso, veamos el siguiente criterio de jurisprudencia de la Novena Época; Registro: 167506; Instancia: Primera Sala; Fuente: Semanario Judicial de la

Federación y su Gaceta; Tomo: XXIX; Abril de 2009; Materia(s): Constitucional, Administrativa, Tesis: 1a./J. 40/2009, Página: 290, misma que reza lo siguiente:

“FACULTADES DE COMPROBACIÓN SOBRE MERCANCÍAS DE DIFÍCIL IDENTIFICACIÓN. EL ARTÍCULO 152 DE LA LEY ADUANERA, AL NO ESTABLECER UN PLAZO CIERTO PARA QUE LA AUTORIDAD EMITA Y NOTIFIQUE EL ACTA DE OMISIONES O IRREGULARIDADES, VIOLA LA GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA. El artículo 152 de la Ley Aduanera establece un procedimiento al término del cual la autoridad aduanera puede determinar tres consecuencias jurídicas: contribuciones omitidas, cuotas compensatorias y/o sanciones. Este procedimiento se inicia una vez que la autoridad aduanera ha ejercido una de las siguientes facultades comprobatorias: reconocimiento aduanero, segundo reconocimiento, verificación de mercancías en transporte, revisión de documentos durante el despacho o ejercicio de facultades de comprobación. Si en el ejercicio de alguna de estas facultades, la autoridad lo encuentra procedente, debe emitir un acta circunstanciada de los hechos u omisiones que impliquen la omisión de contribuciones, cuotas compensatorias y, en su caso, la imposición de sanciones, con lo cual inicia el procedimiento aduanero, pues con la notificación de dicha acta se le otorga al particular interesado un plazo de diez días para ofrecer pruebas y formular alegatos contra las imputaciones que se le realizan en el acta inicial. Una vez cerrada la etapa de pruebas y alegatos, la autoridad da por integrado el expediente y, a partir de ahí, cuenta con un plazo de cuatro meses para emitir resolución sobre el asunto. Ahora bien, si las mercancías analizadas por la autoridad aduanera son de difícil identificación, en los términos de los artículos 44 y 45 de la Ley de la materia, deben tomarse muestras de las mismas y mandarlas examinar, para determinar su naturaleza y composición. Lo anterior debe tener lugar antes de la emisión del acta que da inicio al procedimiento referido, por constituir un elemento de juicio necesario para su contenido. Pues bien, como se observa, en la norma analizada no se establece un plazo dentro del cual la autoridad debe emitir y notificar el acta de omisiones o irregularidades, una vez que ha ejercido alguna de sus facultades comprobatorias y ha recibido los resultados de laboratorio correspondientes, cuando se trate de mercancías de difícil identificación, lo cual viola la garantía de seguridad jurídica, que ha sido definida por esta Suprema Corte, en relación a normas procesales, como aquella que permite a los particulares hacer valer sus derechos e impide a la autoridad actuar con arbitrariedad. Lo anterior, dado que la referida falta de plazo abre la posibilidad a la autoridad aduanera para determinar cuándo emitir y notificar el acta que da inicio al procedimiento aduanero sin constreñirse a un límite acorde a los objetivos que la ley busca con el procedimiento aduanero, pudiendo así escoger cualquiera que considere conveniente, con lo que es evidente que no se satisface uno de los objetivos esenciales de la garantía de seguridad jurídica, esto es, proscribir la arbitrariedad de la actuación de la autoridad. Debe aclararse, sin embargo, que este criterio no debe hacerse extensivo a aquellos casos en los cuales el procedimiento de

fiscalización no versa sobre mercancías de difícil identificación, pues en éstos la citada acta de omisiones o irregularidades se debe realizar de forma inmediata al reconocimiento o segundo reconocimiento aduanero y, por tanto, en esos casos no existe la condición de arbitrariedad que conlleva violación a la garantía de seguridad jurídica”.

Así que la autoridad aduanera, en concordancia con los principios de inmediatez, celeridad, impulsión de oficio y seguridad jurídica, tiene que emitir el escrito de hechos y omisiones de forma inmediata una vez que tiene conocimiento de las presuntas irregularidades que lo motiven, tal y como se señala en el siguiente criterio: establecido en la Novena Época; Registro: 176549; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Jurisprudencia; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo XXII; Diciembre de 2005; Materia(s): Administrativa; Tesis: IV.1o.A. J/7; Página: 2390, cuyo rubro y texto es el siguiente:

“FACULTADES DE COMPROBACIÓN EN MATERIA ADUANERA. EL ESCRITO O ACTA CIRCUNSTANCIADA PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 152 DE LA LEY RELATIVA, DEBEN FORMULARSE Y ENTREGARSE EN EL MOMENTO EN QUE SE LEVANTEN, CON LA PRESENCIA DEL DIRECTAMENTE INTERESADO O DE SU LEGÍTIMO REPRESENTANTE Y TESTIGOS DE ASISTENCIA. El escrito o acta circunstanciada a que alude el procedimiento regulado en el artículo 152 de la Ley Aduanera, es un acto de molestia tutelado por el artículo 16 de la Constitución Federal, porque a través de él la autoridad asienta las irregularidades detectadas que inciden en la esfera jurídica de la persona a quien va dirigido, al igual que el acta de inicio contemplada en el diverso procedimiento previsto en el numeral 150 de la ley invocada; en ese tenor, se concluye que aun cuando el referido artículo 152 no establezca expresamente en qué momento deba entregarse al interesado el escrito o acta referidos, de la interpretación sistemática y funcional con el diverso numeral 46 del ordenamiento en cita se obtiene que éstos, deben ser formulados y entregados en el momento en que se levanten, con la presencia del directamente interesado o de su legítimo representante, así como de testigos de asistencia, a fin de dar posibilidad al particular de que los hechos y motivos que la sustentan puedan confrontarse con las normas aplicables en ese momento y no en otro, y pueda defenderse adecuadamente como lo ordena la garantía de audiencia establecida en el artículo 14 de la Carta Magna. De no ser así se daría margen a que la autoridad lo haga en fecha posterior a su elección, lo que provocaría que la situación del gobernado quede indefinida, originando además de inseguridad jurídica, una afectación al Estado de derecho, al permitir que las autoridades abusen de la ley, pues se daría margen a que los

hechos u omisiones detectados fueran manipulados o distorsionados con el transcurso del tiempo”.

De igual forma, en este procedimiento innominado, las autoridades deberán emitir su resolución, en términos precisos del artículo 152 de la Ley Aduanera, en un plazo que no excederá de cuatro meses, contados a partir del día siguiente a aquel en que se encuentre debidamente integrado el expediente, siendo éste como ya dijimos, cuando hayan vencido los plazos para la presentación de todos los escritos de pruebas y alegatos, o en su caso, la autoridad encargada de emitir la resolución haya llevado a cabo las diligencias necesarias para el desahogo de las pruebas ofrecidas por los promoventes.

La resolución que se dicte en este procedimiento determinará la comisión o no de infracciones y sanciones.

3.4. Problemas de eficacia del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera (PAMA)

Siendo una de las tareas o funciones de la aduana mexicana el recaudar las contribuciones al comercio exterior y los aprovechamientos que se generen por la entrada y salida de mercancías al y del país, esta importante función se ve mermada por la poca eficacia de los Procedimientos Administrativos en Materia Aduanera iniciados por las autoridades aduaneras.

En efecto, este procedimiento viene presentando serios problemas de eficiencia, en razón de que en el año 2005, solamente el 25.5% de los juicios de nulidad fueron a favor de la autoridad; en 2006, fue el 19.5%; en 2007, el 26.2; en 2008, el 38.8%; y en 2009, el 38.5%, resultando un promedio de efectividad del 28.1%, tal y como se puede apreciar en el siguiente cuadro.

PAMAS					
	PAMAS	PAMAS	Sentencias	Sentencias	%

AÑO	iniciados	resueltos	definitivas favorables	definitivas desfavorables	favorables
2005	16,292	16,933	803	2,349	25.5
2006	11,452	12,059	880	3,614	19.5
2007	8,329	8,363	901	2,527	26.2
2008	6,108	6,890	1,072	1,684	38.8
2009	5,809	5,717	885	1,408	38.5
Total	47,900	49,962	4,541	11,582	28.1

De la presente tabla se colige que este procedimiento administrativo viene arrastrando serios problemas de eficacia, derivado, entre otros factores, de un procedimiento rígido y sin alternativas de solución previa, lo que se ve agravado con la incorrecta política aduanera de privilegiar al área de operación aduanera, en detrimento del área legal; a la falta de personal calificado en las aduanas, lo que se complica aún más con la falta de capacitación y una rotación constante del mismo; a su inestabilidad laboral; a la falta de un verdadero servicio fiscal de carrera que permita al abogado aduanero profesionalizarse en esta materia; a la falta de comunicación y coordinación con las administraciones locales jurídicas, pero sobre todo, a lo inflexible de la Ley Aduanera, la falta de instrumentos que aseguren la legalidad de la actuación de la autoridad, la falta de mecanismos que permitan la autocorrección del particular y la falta de un procedimiento de mediación que permita a la autoridad y al particular llegar a una solución amigable del conflicto y así evitar resoluciones con créditos fiscales impagables, que solamente provocan juicios largos y una pérdida de recursos y de tiempo para ambas partes.

A esta problemática se añade, además, el hecho de que la mayoría de la mercancías embargadas por las aduanas es puesta a disposición del Servicio de Administración y Enajenación de Bienes (SAE), por lo que en muchas ocasiones la mercancía es enajenada o destruida antes, incluso de emitirse resolución al Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera (PAMA); el problema es que cuando la aduana determina un crédito fiscal y declara que la mercancía pasa a

propiedad del fisco federal, pero el particular gana el recurso de revocación o juicio de nulidad (lo que como hemos visto de acuerdo a las estadísticas es muy frecuente), las Salas de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa ordenan la devolución de los bienes embargados; entonces, al ya haber sido enajenados dichos bienes, existe una imposibilidad legal y material para devolverlos al particular; es por ello que el fisco federal tiene que devolverte un bien similar o pagar el dinero (resarcir) el precio del bien embargado más su actualización.

Esta situación genera que la aduana pierda constantemente los juicios, pero también ocasiona que el particular pierda su mercancía, lo que genera, daños y perjuicios a su patrimonio.

Adicionalmente, surge la problemática para el Estado, ya que éste tiene que pagar constantemente diversos resarcimientos económicos a los particulares afectados por las ilegales resoluciones de la autoridad, lo que ocasiona un perjuicio al erario federal.

3.5. Medios de defensa en contra de la resolución del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera (PAMA)

En contra de las resoluciones de las aduanas, procede el recurso de revocación ante la autoridad fiscal y/o el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, tal y como lo señala el artículo 203 de la Ley Aduanera.

A continuación analizaremos aspectos interesantes de dichos medios ordinarios de defensa.

3.5.1. Recurso de Revocación

Ahora bien, en contra de las determinaciones definitivas que se dicten en el procedimiento administrativo en materia aduanera, procede el recurso de revocación, que se prevé en el Título Quinto, de los Procedimientos Administrativos, Capítulo I, del Recurso Administrativo, Sección Primera, Del Recurso de Revocación del Código Fiscal de la Federación, pues así se señala en el artículo 203 de la Ley Aduanera.

“Artículo 203. En contra de todas las resoluciones definitivas que dicten las autoridades aduaneras procederá el recurso de revocación establecido en el Código Fiscal de la Federación.”

No obstante, en términos de lo dispuesto por los artículos 120 y 125 del Código Fiscal de la Federación, el recurso de revocación es optativo para el interesado, ya que puede formular su recurso de revocación en contra de la resolución definitiva dictada en el procedimiento administrativo en materia aduanera o acudir directamente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a demandar la nulidad de dicha determinación.

Si el interesado opta por el recurso de revocación, deberá formular el escrito por escrito, que contenga su firma autógrafa, señalando en el mismo, el nombre del recurrente, su domicilio fiscal, clave de su registro federal de contribuyentes, la autoridad a la que se dirige y el propósito de la promoción, domicilio para oír y recibir notificaciones o dirección de correo electrónico para ello, precisando además la resolución o el acto que se impugna, los agravios que le cause, las pruebas y los hechos controvertidos de que se trate, debiendo presentar dicho escrito ante la autoridad competente en razón de su domicilio o ante la que emitió o ejecutó el acto impugnado, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquel en que se notificó o se conoció del acto.

Cuando no exprese agravios, no señale el acto que impugna, los hechos controvertidos o no ofrezca pruebas, la autoridad que conozca de la promoción

requerirá al promovente para que dentro del plazo de cinco días cumpla con dichos requisitos y si dentro de dicho plazo, no se expresan los agravios que le cause la resolución impugnada, la autoridad fiscal desechará el recurso, si no se señala el acto que se impugna, se tendrá por no presentado el recurso y si el requerimiento que se incumple se refiere al señalamiento de los hechos controvertidos o al ofrecimiento de pruebas, el promovente perderá el derecho a señalarlos o se tendrán por no ofrecidas las pruebas, respectivamente.

También, el escrito de interposición del recurso podrá enviarse a la autoridad competente en razón del domicilio del promovente o la que emitió o ejecutó el acto, por correo certificado con acuse de recibo, siempre que el envío se realice desde el lugar en que resida el contribuyente, teniéndose como fecha de presentación en estos casos, el día que se entregue a la oficina exactora o en que se deposite en la oficina del Servicio Postal Mexicano o aquella que señale el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas de carácter general.

De igual forma, al escrito de recurso de revocación se deberá acompañar:

1.- Los documentos que acrediten la personalidad del promovente cuando actúe a nombre de otro o de personas morales, o en los que conste que ésta ya hubiera sido reconocida por la autoridad fiscal que emitió la resolución impugnada.

Precisándose que la representación ante la autoridad fiscal, se actualiza mediante escritura pública o mediante carta poder firmada ante dos testigos y ratificadas las firmas del otorgante y testigos ante las autoridades fiscales, notario o fedatario público, acompañando copia de su identificación o representante legal, previo cotejo con su original.

2.- El documento en que conste el acto impugnado y su constancia de notificación, excepto cuando se declare bajo protesta de decir verdad que no se recibió constancia o cuando la notificación se haya practicado por correo certificado con acuse de recibo o se trate de negativa ficta, y en caso de que el

acto se hubiera conocido por edictos, deberá señalar la fecha de la última publicación y el órgano en que éste se hizo.

3.- Las pruebas documentales que ofrezca y el dictamen pericial, en su caso.

Las pruebas documentales pueden presentarse en fotocopia simple, siempre que se cuente con los originales, pues pueden ser exigidos por la autoridad cuando tenga indicio de que no existen o son falsos.

De igual forma y cuando las pruebas documentales no obren en poder del recurrente, si éste no hubiere podido obtenerlas y se trata de documentos que están a su disposición, es decir, que puede obtener copia autorizada de ellos, podrá pedir a la autoridad que conoce del recurso, requiera su remisión, exhibiendo al efecto copia sellada de la solicitud de los mismos y deberá precisar el o los documentos y el archivo o lugar en que se encuentren para que la autoridad requiera su remisión cuando ésta sea legalmente posible; también se podrá pedir que la autoridad recabe las pruebas que obren en el expediente en que se haya originado el acto impugnado, siempre que el interesado no hubiere tenido oportunidad de obtenerlas.

Cuando no se acompañen al escrito de recurso de revocación los documentos que se indican, la autoridad fiscal requerirá al promovente para que los presente dentro del término de cinco días, si no se presentan dentro de dicho término el documento que acredite su personalidad, el documento en que conste el acto impugnado y su constancia de notificación, excepto cuando no se recibió constancia o cuando la notificación se haya practicado por correo certificado con acuse de recibo o se trate de negativa ficta, se tendrá por no presentado el recurso y si se trata de las pruebas documentales y la pericial, las mismas se tendrán por no ofrecidas.

No obstante de lo anterior, el último párrafo del artículo 123 del Código Fiscal de la Federación posibilita al recurrente, para que a más tardar dentro del mes siguiente a la fecha de presentación del recurso, anuncie que exhibirá pruebas adicionales a las ya presentadas, teniendo un plazo de dos meses contados a partir de la fecha en que haya efectuado el anuncio correspondiente, para presentarlas.

En el recurso de revocación se admitirá toda clase de pruebas, excepto la testimonial y la de confesión de las autoridades mediante absolución de posiciones.

Las pruebas supervenientes podrán presentarse siempre que no se haya dictado resolución al recurso.

Estando facultada la autoridad que conozca del recurso, para acordar la exhibición de cualquier documento que tenga relación con los hechos.

La resolución al recurso de revocación deberá dictarse y notificarse en un término que no excederá de tres meses contados a partir de la fecha de su interposición, excepto en el caso de que el recurrente anuncie pruebas dentro del mes siguiente a la fecha de su presentación y los presente dentro de los dos meses siguientes, porque en ese caso, la autoridad contará con un plazo de cinco meses para resolver el medio de defensa.

Sin embargo, si la autoridad no pronuncia su resolución, el silencio de la autoridad significa que se ha confirmado el acto impugnado, en cuyo caso, el recurrente podrá decidir esperar la resolución expresa o impugnar en cualquier tiempo la presunta confirmación del acto impugnado.

La resolución que dicte la autoridad, se fundará en derecho y examinará todos y cada uno de los agravios hechos valer por el recurrente, teniendo la facultad de invocar hechos notorios, pero cuando uno sólo de los agravios resulte

fundado para revocar el acto impugnado, no será necesario estudiar los demás agravios formulados.

La autoridad podrá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos que se consideren violados y examinar en su conjunto los agravios, así como los demás razonamientos del recurrente, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en el recurso; igualmente podrá revocar los actos administrativos cuando advierta una ilegalidad manifiesta y los agravios sean insuficientes, pero deberá fundar cuidadosamente los motivos por los que consideró ilegal el acto y precisar el alcance de su resolución; asimismo, no se podrán revocar o modificar las resoluciones en la parte no impugnada por el recurrente.

Así y en términos del artículo 133 del Código Fiscal de la Federación, la resolución del recurso podrá:

- I. Desecharlo por improcedente, tenerlo por no interpuesto o sobreseerlo, en su caso.
- II. Confirmar el acto impugnado.
- III. Mandar reponer el procedimiento administrativo o que se emita una nueva resolución.
- IV. Dejar sin efectos el acto impugnado.
- V. Modificar el acto impugnado o dictar uno nuevo que lo sustituya, cuando el recurso interpuesto sea total o parcialmente resuelto a favor del recurrente.

Cuando se deje sin efectos el acto impugnado por la incompetencia de la autoridad que emitió el acto, la resolución correspondiente declarará la nulidad lisa y llana.

La resolución recaída al recurso de revocación deberá notificarse personalmente o por correo certificado, salvo que la persona a quien deba notificarse no sea localizable en su domicilio fiscal o el señalado para oír y recibir

notificaciones; se ignore su domicilio o el de su representante; desaparezca; se oponga a la diligencia de notificación o desocupe su domicilio fiscal; sin presentar aviso al Registro Federal de Contribuyentes, en cuyo caso, la notificación se hará por estrados, que consiste en el fijado durante quince días del documento que se pretenda notificar, en un sitio abierto al público de las oficinas de la autoridad que efectúe la notificación o publicando el documento citado, durante el mismo plazo, en la página electrónica que al efecto establezcan las autoridades fiscales, o por edictos en el caso de que la persona a quien deba notificarse hubiera fallecido y no se conozca al representante de la sucesión.

No obstante, si la notificación no se realiza en el domicilio pero si al interesado, dicha notificación es válida y surte sus efectos.

Por último y en relación con el recurso de revocación que el particular afectado puede promover en contra de la resolución recaída al procedimiento administrativo en materia aduanera, no se omite señalar que en términos de lo dispuesto por los artículos 1º, 2º, 22 fracción VII, 24 fracción III, penúltimo y último párrafo del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, corresponde a la Administración General Jurídica y a las Administraciones Locales Jurídicas del Servicio de Administración Tributaria la substanciación y resolución del mismo.

3.5.2. Juicio Contencioso Administrativo Federal

Como hemos visto anteriormente, el artículo 203 de la Ley Aduanera establece que contra la resolución que dicte la autoridad aduanera, procederá el juicio contencioso administrativo federal ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

En relación a lo anterior, en el capítulo II denominado "De la Competencia Material del Tribunal", el artículo 14 de la Ley Orgánica de dicho Tribunal Federal, señala lo siguiente:

“Artículo 14. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que se indican a continuación:

I. Las dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, en que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación;...

XV. Las señaladas en las demás leyes como competencia del Tribunal...”

Por lo que incluso el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no sólo es competente para conocer y resolver la impugnación que el afectado presente en contra de la resolución definitiva que recaiga en el Procedimiento Administrativo en Materia Aduanero, sino que además es competente para resolver el medio de impugnación que se presente en contra de la resolución que resuelva el recurso de revocación si es previamente promovido.

Por lo tanto, el contribuyente puede interponer el recurso de revocación en contra de la resolución definitiva que le establezca sanciones por el incumplimiento de sus obligaciones y en contra de la resolución que recaiga a dicho medio de defensa acudir al juicio de nulidad, o en su caso, hacer valer su impugnación directamente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en contra de la resolución en el procedimiento administrativo en materia aduanera.

Para ello, deberá presentar por escrito su demanda de nulidad, solicitando que su juicio se lleve en la vía tradicional, es decir por escrito o en línea, a través del sistema de justicia en línea que prevé la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

La demanda deberá presentarse ante la Sala Regional competente por razón del domicilio del demandante, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación de la resolución que se impugne, sea

la del procedimiento aduanero o la del recurso de revocación, o bien en el plazo de 15 días, para el juicio sumario ante el mismo tribunal.

En el caso del juicio en línea se deberá manifestar tal opción al momento de la presentación de la demanda; siendo necesario precisar que una vez que el demandante haya elegido su opción no podrá variarla y cuando la autoridad tenga ese carácter, la demanda se presentará en todos los casos en línea.

En la demanda, se deberá indicar³⁷:

a).- Nombre del promovente y en su caso, de quien promueva a su favor, quien deberá acreditar que la representación le fue otorgada a más tardar en la fecha de la presentación de la demanda.

La representación de los particulares se otorgará en escritura pública o carta poder firmada ante dos testigos y ratificadas las firmas, del otorgante y testigos, ante notario o ante los secretarios del Tribunal.

b).- Su domicilio para oír y recibir notificaciones.

c).- En su caso, autorizar a licenciado en derecho que a su nombre y representación reciba notificaciones, quien al quedar así autorizado, podrá hacer promociones de trámite, rendir pruebas, presentar alegatos e interponer recursos.

De igual forma podrá autorizar a personas de su confianza con capacidad legal para oír notificaciones e imponerse de los autos, quienes no gozaran de las facultades reconocidas para el profesionista.

d).- Como se ha dicho, en su caso, manifestar su opción de que su juicio se lleve en línea.

³⁷ Artículo 14 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

e).- Su dirección de correo electrónico, cuando se opte porque el juicio se substancie en línea.

f).- La resolución que impugna.

g).- La autoridad o autoridades que demande.

h).- Los hechos que den motivo a su demanda;

i).- Las pruebas que ofrezca.

En los juicios de nulidad, se podrán ofrecer toda clase de pruebas, excepto la de confesión de las autoridades mediante absoluciones de posiciones y la petición de informes, salvo que los informes se limiten a hechos que consten en documentos que obren en poder de las autoridades.

Además, se puede ofrecer el expediente administrativo del que derive la resolución que se impugne; entendiéndose por expediente administrativo, el que contiene toda la información relacionada con el procedimiento que dio lugar a la resolución impugnada; dicha documentación será la que corresponda al inicio del procedimiento, los actos administrativos posteriores y a la resolución impugnada.

No obstante, la remisión del expediente administrativo no incluirá las documentales privadas del actor, salvo que las especifique como ofrecidas.

Las pruebas supervenientes podrán presentarse siempre que no se haya dictado sentencia.

j).- Los conceptos de impugnación.

k).- El nombre y domicilio del tercero interesado, cuando lo haya.

l).- Lo que se pida, señalando en caso de solicitar una sentencia de condena, las cantidades o actos cuyo cumplimiento se demanda.

ll).- Su firma autógrafa.

Cuando no sepa o no pueda estampar su firma autógrafa, estampará en el escrito su huella digital y firmará en el mismo documento otra persona a su ruego.

En estas circunstancias, si se omite señalar la resolución que se impugna o formular conceptos de impugnación o la demanda no esté con firma autógrafa, será desechada y si se omite señalar a las autoridades demandadas, los hechos que dan motivo a la demanda, ofrecer pruebas, el nombre y domicilio del tercero interesado cuando lo haya, y lo que se pida, el Magistrado Instructor que este conociendo de la demanda, requerirá al promovente para que los señale dentro del término de cinco días hábiles, apercibiéndolo que de no hacerlo en tiempo se tendrá por no presentada su demanda o por no ofrecidas las pruebas, según corresponda.

Estas actuaciones en el caso de que el demandante haya omitido señalar su domicilio para oír y recibir documentos y notificaciones, se efectuarán por lista autorizada, que se fijará en sitio visible de la propia Sala, así como en el Boletín Procesal que emita el Tribunal, el cual estará disponible en su página electrónica.

A su vez, la demanda deberá acompañarse de³⁸:

1.- Una copia de la misma y de sus anexos para las autoridades demandadas y el tercero interesado si existe;

2.- El documento que acredite la personalidad del promovente cuando no promueva en nombre propio;

3.- El documento que contenga la resolución impugnada;

4.- La constancia de notificación o en su caso manifestar si no hubo notificación;

³⁸ Artículo 15 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

5.- Si se ofreció prueba pericial, el cuestionario que debe desahogar el perito, el cual deberá ir firmado por el demandante;

6.- El interrogatorio para el desahogo de la prueba testimonial si se ofreció ésta, que igualmente ha de estar firmado por el demandante.

7.- Las pruebas documentales que ofrezca; debiendo señalar, sin necesidad de acompañar, los documentos que fueron considerados en el procedimiento administrativo como información confidencial reservada, para que la Sala del conocimiento los solicite a la autoridad demandada.

Y en el caso de que las documentales no obren en poder del demandante o no hubiera podido obtenerlas a pesar de tratarse de documentos que legalmente se encuentren a su disposición, deberá señalar el archivo o lugar en que se encuentra para que a su costa se mande expedir copia de ellos o se requiera su remisión, cuando ésta sea legalmente posible, para ello se deberá identificar con toda precisión los documentos y tratándose de los que pueda tener a su disposición, bastará con que acompañe copia de la solicitud debidamente presentada por lo menos cinco días antes de la interposición de la demanda.

Si no se adjunta copia de la demanda y anexos para cada una de las partes del juicio, el documento que acredite la personalidad del promovente en su caso o la resolución impugnada, el Tribunal formulará requerimiento para que se presenten dentro de un plazo de cinco días hábiles y si no se presentan en dicho plazo, se tendrá por no presentada la demanda.

Si no se acompaña el interrogatorio para el desahogo de la prueba pericial, o él para el desahogo de la testimonial, o las pruebas documentales, las mismas se tendrán por no ofrecidas.

En el caso de que el demandante impugne la resolución recaída al recurso de revocación, podrá hacer valer conceptos de impugnación no planteados en el mismo y se entiende que simultáneamente impugna la resolución recurrida en la

parte que siga afectándolo, como se definió en el criterio del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; con No. De Registro: 42,399; Precedente; Época: Quinta; Instancia: Segunda Sección; Fuente: R.T.F.J.F.A; Quinta Época; Año VII; No. 84; Diciembre 2007; Tesis: V-P-2aS-818; Página: 143; de rubro y texto siguientes:

“JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. EL PRINCIPIO DE LITIS ABIERTA CONTENIDO EN EL ARTÍCULO 1º, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, PERMITE AL DEMANDANTE ESGRIMIR CONCEPTOS DE ANULACIÓN NOVEDOSOS O REITERATIVOS REFERIDOS A LA RESOLUCIÓN RECURRIDA, LOS CUALES DEBERÁN SER ESTUDIADOS POR EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.- Conforme a lo dispuesto en los artículos 1º, segundo párrafo, y 50, penúltimo párrafo, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1º de diciembre del 2005, en vigor a partir del 1º de enero del 2006, en el juicio contencioso administrativo se atiende a un principio de "litis abierta", conforme al cual, en la sentencia que dicte el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa cuando se impugne la resolución recaída a un recurso administrativo, se deben resolver, no sólo los agravios encaminados a controvertir la legalidad de la resolución impugnada, sino que además se deberán resolver los que controviertan la recurrida, debiéndose analizar los nuevos argumentos planteados, que pueden incluir los razonamientos que se refieran a la resolución recurrida, y los dirigidos a impugnar la nueva resolución; así como aquellas razones o motivos que reproduzcan agravios esgrimidos en el recurso administrativo en contra de la resolución originaria. Por tanto, todos estos argumentos, ya sean novedosos o reiterativos de la instancia administrativa, constituyen los conceptos de anulación propios de la demanda fiscal, lo cual implica que con ellos se combaten tanto la resolución impugnada como la recurrida en la parte que afecte el interés jurídico del actor, por lo que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa está obligado a estudiarlos”.

No obstante, la *litis* abierta que se indica, está limitada al análisis de resoluciones combatidas en el recurso interpuesto y en el caso de que el juicio sea procedente, pues de no haberse combatido una resolución en el recurso de revocación, no se está en posibilidad de argumentar en su contra en el juicio de nulidad, o en su caso si el recurso de revocación fue desechado por improcedente, sólo que la Sala Regional competente determine la procedencia del mismo, entonces el juicio contencioso administrativo procederá en contra de la resolución objeto del recurso y entonces se podrán estudiar argumentos no planteados en el

recurso, pues en caso de que se confirme el desechamiento de la autoridad administrativa, el Tribunal no está en posibilidad de estudiar los nuevos argumentos planteados.

De igual forma, el juicio de nulidad no sólo es procedente en contra de la resolución que se dicte en el procedimiento aduanero o de la que se dicte en el recurso de revocación, sino además en contra de la abstención de emitir dichas determinaciones.

Las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se pronunciarán por unanimidad o mayoría de votos de los magistrados integrantes de la Sala que conozca del asunto, dentro de los sesenta días después del cierre de instrucción, se fundarán en derecho y resolverán sobre la pretensión del actor que se deduzca de su demanda, en relación con la resolución impugnada, teniendo la facultad los magistrados de invocar hechos notorios, estudiando las causales de ilegalidad que formule el demandante, teniendo preferencia aquellas que conlleven a una nulidad lisa y llana, sin embargo, si un concepto lleva a esa nulidad, no hay obligación para que se estudien todas.

En términos del artículo 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, las sentencias del juicio contencioso administrativo tendrán el efecto de:

- I. Reconocer la validez de la resolución impugnada.
- II. Declarar la nulidad de la resolución impugnada.
- III. Declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos, debiendo precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplirla, debiendo reponer el procedimiento, en su caso, desde el momento en que se cometió la violación.
- IV. Siempre que se esté en alguno de los supuestos previstos en las fracciones II y III, del artículo 51 de esta Ley, el Tribunal

declarará la nulidad para el efecto de que se reponga el procedimiento o se emita nueva resolución; en los demás casos, cuando corresponda a la pretensión deducida, también podrá indicar los términos conforme a los cuales deberá dictar su resolución la autoridad administrativa.

En los casos en que la sentencia implique una modificación a la cuantía de la resolución administrativa impugnada, la Sala Regional competente deberá precisar, el monto, el alcance y los términos de la misma para su cumplimiento.

Tratándose de sanciones, cuando dicho Tribunal aprecie que la sanción es excesiva porque no se motivó adecuadamente o no se dieron los hechos agravantes de la sanción, deberá reducir el importe de la sanción apreciando libremente las circunstancias que dieron lugar a la misma.

V. Declarar la nulidad de la resolución impugnada y además:

- a) Reconocer al actor la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de la obligación correlativa.
- b) Otorgar o restituir al actor en el goce de los derechos afectados.
- c) Declarar la nulidad del acto o resolución administrativa, caso en que cesarán los efectos de los actos de ejecución que afectan al demandante, inclusive el primer acto de aplicación que hubiese impugnado. La declaración de nulidad no tendrá otros efectos para el demandante, salvo lo previsto por las leyes de la materia de que se trate.
- d) Reconocer la existencia de un derecho subjetivo y condenar al ente público federal al pago de una indemnización por los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos.

De igual forma y en términos del artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, la resolución administrativa de responsabilidad será ilegal por:

I. Incompetencia del funcionario que la haya dictado, ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva dicha resolución.

II. Omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, siempre que afecte las defensas del particular y trascienda al sentido de la resolución impugnada, inclusive la ausencia de fundamentación o motivación, en su caso.

III. Vicios del procedimiento siempre que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada.

IV. Si los hechos que la motivaron no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien si se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas o dejó de aplicar las debidas, en cuanto al fondo del asunto.

V. Cuando la resolución administrativa dictada en ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la ley confiera dichas facultades.

De acuerdo con ello, la nulidad que dicte el tribunal será absoluta (lisa y llana) o relativa (para efectos).

Ahora bien y si la sentencia dictada en el juicio de nulidad, no es favorable a los intereses del contribuyente, podrá acudir a su revisión mediante el Juicio de Amparo Directo, conforme lo establece el artículo 170 de la nueva Ley de Amparo.

“Artículo 170. El juicio de amparo directo procede:

I. Contra sentencias definitivas, laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictadas por tribunales judiciales, administrativos, agrarios o del trabajo, ya sea que la violación se cometa en ellos, o que cometida durante el procedimiento, afecte las defensas del quejoso trascendiendo al resultado del fallo.

Se entenderá por sentencias definitivas o laudos, los que decidan el juicio en lo principal; por resoluciones que pongan fin al juicio, las que sin decidirlo en lo principal lo den por concluido. En materia penal, las sentencias absolutorias y los autos que se refieran a la libertad del imputado podrán ser impugnadas por la víctima u ofendido del delito en los casos establecidos por el artículo 173 de esta Ley.

Para la procedencia del juicio deberán agotarse previamente los recursos ordinarios que se establezcan en la ley de la materia, por virtud de los cuales aquellas sentencias definitivas o laudos y resoluciones puedan ser modificados o revocados, salvo el caso en que la ley permita la renuncia de los recursos.

Cuando dentro del juicio surjan cuestiones sobre constitucionalidad de normas generales que sean de reparación posible por no afectar derechos sustantivos ni constituir violaciones procesales relevantes, sólo podrán hacerse valer en el amparo directo que proceda contra la resolución definitiva...".

Ya que el precepto que se señala, establece entre otras circunstancias de trascendental relevancia, que el juicio de amparo directo procede contra sentencias definitivas que pongan fin al juicio, dictado por Tribunales Administrativos, respecto de los cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o revocados.

De la demanda de amparo conocerá el Tribunal Colegiado de Circuito competente, del Poder Judicial, aunque el escrito deberá presentarse por conducto de la autoridad responsable que emitió la sentencia definitiva que se controvierta ante la instancia judicial.

CAPÍTULO 4

MEDIOS ALTERNATIVOS DE SOLUCION DE CONTROVERSIAS EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS ADUANEROS

Del análisis realizado en los capítulos anteriores de la presente investigación, encontramos la poca eficacia del procedimiento administrativo en materia aduanera, por lo cual propondremos en el presente capítulo la aplicación de la mediación, la conciliación y el arbitraje, como posible solución a las controversias al procedimiento administrativo en materia aduanera, pero también en otros procedimientos aduaneros, analizando además algunas disposiciones legales que incipientemente proponen la aplicación de estas medidas de solución.

4.1 Fundamento Constitucional

El establecimiento de mecanismos para la solución de controversias, se encuentra previsto en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual fue reformado el 18 de julio 2008, para indicar:

“Artículo 17. Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales...

Las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias. En la materia penal regularán su aplicación, asegurarán la reparación del daño y establecerán los casos en los que se requerirá supervisión judicial...”

(Énfasis añadido)

4.2 Alternativas de solución de controversias

En este contexto, Rodolfo Bucio Estrada, señala las siguientes alternativas de solución de conflictos:

- a) La Autotutela
- b) La Autocomposición
- c) La Heterocomposición.

4.2.1 Autotutela

En la *Autotutela*, la forma de solución de conflictos se da por encargo propio, es decir, por medio de la fuerza y del consentimiento, en donde una de las partes en conflicto se impone a la otra, en otras palabras, esta forma de solución se da cuando la propia persona debe de defender sus derechos, propiedades, posesiones, por sí mismo.³⁹

La autotutela consiste "*en la defensa que de su propio derecho hace el titular*"⁴⁰ teniendo dos características esenciales:

- a) La ausencia de un tercero distinto e imparcial a las partes que resuelva el conflicto.
- b) La imposición de la decisión de una de las partes a la otra.

4.2.2 Autocomposición

En este orden de ideas, la *Autocomposición*, es la solución ya sea parcial o total de un conflicto pero que proviene de las partes y las partes individualmente sin la intervención de un tercero pueden resolver el problema ellas mismas a

³⁹BUCIO ESTRADA, Rodolfo, Derecho Procesal Civil, Porrúa, México, 2009, p. 2.

⁴⁰QUINTERO, Beatriz y otro, Teoría General del Proceso, 3ª. Ed., TEMIS, México, 2000, p. 7.

través de la negociación, en otras palabras, la autocomposición es la resolución del problema por parte de los individuos involucrados en él, sin la intervención de un tercero.

Por su parte Eduardo Pallares en su obra Derecho Procesal Civil indica que la autocomposición consiste *en la terminación del litigio por voluntad unilateral o bilateral parcial.*⁴¹

Asimismo, Alcalá-Zamora y Castillo establece que la autocomposición es *el acto procesal de mutuo arreglo, mediante la concesión o sacrificio, total o parcial, que se hacen las partes recíprocamente.*

Del mismo modo, se pueden identificar 2 maneras de autocomposición: bilateral y unilateral.

Bilateral: La solución proviene del diálogo o del acuerdo entre ambas partes, es decir, se puede hablar de la negociación, mediación o transacción (las personas se ponen de acuerdo para resolver su problema).

Asimismo, las formas de autocomposición son las siguientes:

- **La negociación:** Es la transacción, que es un contrato por el cual, las partes haciéndose recíprocas concesiones terminan una controversia presente o previenen una controversia futura. Pero cuando ya esté definido en un contrato la transacción tiene ciertas particularidades.

Eduardo J. Couture opina que la transacción involucra una doble renuncia o desistimiento, toda vez que en la transacción *el actor desiste de su pretensión y el demandado renuncia a obtener una sentencia.*

⁴¹ URIBARRI CARPINTERO, Gonzalo, Derecho Arbitral Mexicano, Porrúa, México, 2006, p. 3.

Asimismo, el Maestro Cipriano Gómez Lara⁴² sostiene que la transacción es un negocio jurídico a través del cual, las partes mediante el pacto y el acuerdo de voluntades, encuentran solución a un conflicto.

Las ventajas de estos mecanismos de autocomposición bilateral, en principio son que tienen un mayor espacio para el reconocimiento de intereses enfrentados que involucran derechos subjetivos, sentimientos y valores.

Ahora bien, el fomento de este tipo de mecanismos no solamente podría empoderar a la sociedad sino que ayudaría al desahogo de rezago que existe en muchas aduanas del País de los Procedimientos Administrativos en Materia Aduanera.

Unilateral: Una de las partes decide renunciar a su pretensión, se define como la renuncia a la propia pretensión o la sumisión de la contraparte a una de las pretensiones.

Ahora bien, entre los mecanismos de autocomposición unilateral se encuentran los siguientes:

- **Desistimiento**, mismo que consiste en que una de las partes cede por completo la pretensión de la otra y permite que esa pretensión prevalezca.
- **Allanamiento**, es la aceptación incondicional de la pretensión de la parte actora o atacante. Ovalle Favela dice que el allanamiento es la actitud autocompositiva propia de la parte demandada consistente en aceptar e en someterse a la pretensión de la otra parte no opone una resistencia frente aquello por lo que no llega a manifestarse un litigio.
- **Perdón del ofendido.**

⁴²GÓMEZ LARA, Cipriano, Teoría General del Proceso, 10ª. ed., Oxford, México, 2011.p. 22.

En este sentido, la autocomposición es el método de solución de controversias mediante el cual las partes involucradas, ya sea por mutuo acuerdo o por sometimiento de una de las voluntades, solucionan el conflicto de intereses, siendo entonces unilateral cuando la solución tiene su origen en una de las partes involucradas y bilateral cuando tiene su origen en la voluntad de ambas partes.

4.2.3 Heterocomposición

Ahora bien, la *Heterocomposición*, es la forma de solución de conflictos por la intervención de un tercero, extraño a las partes, que resuelve la controversia, dicho tercero puede intervenir con el consentimiento de las partes o sin él.

Para José Ovalle Favela la heterocomposición *es la solución al conflicto calificada de imparcial porque no va a ser dada por las partes, sino por un tercero sin interés propio en la controversia.*⁴³

Referente a la heterocomposición Héctor Santos Azuela menciona que es *la vía de solución de los conflictos mediante la interacción y criterio de un tercero, comprendiendo como fórmulas la medicación, la conciliación, el arbitraje y el proceso.*⁴⁴

De lo anterior, se colige que la heterocomposición es la figura de solución de controversias en la cual interviene un tercero imparcial con el objeto de resolver el conflicto entre las partes.

Ahora bien, el proceso, como el mecanismo por excelencia del Estado considera como la forma legítima de resolver los conflictos al interior de un Estado, pero también existen otros como el arbitraje que se puede definir como un juicio impartido por un particular. Es importante considerar que hay corrientes más

⁴³ OVALLE FAVELA, José, op. cit. 49, p. 23.

⁴⁴ SANTOS AZUELA, Héctor, Teoría General del Proceso, Mac Graw Hill, México, 2000, p. 14.

tradicionales de la Teoría General del Proceso, que dicen que el Artículo 17 de la Constitución Mexicana establece que la única persona que puede resolver un juicio o hacer justicia es el juzgador. Esto es cierto, los juzgadores son los únicos que pueden definir al Derecho en términos estrictos y entonces hacer justicia. Pero hay que distinguirlo de resolver conflictos.

Existen cuatro mecanismos principales pero, se pueden reducir a tres que son: el proceso, el arbitraje y la conciliación o mediación.

De esta forma, en el presente capítulo analizaremos la mediación, la conciliación y el arbitraje como formas de solución a las controversias en materia aduanera, que pueden tenerse en cuenta para una mejor solución a dichos conflictos y como una forma de solución alternativa que permita descongestionar la carga de trabajo de los Tribunales y que reduzca el costo para las partes involucradas.

4.2.3.1. La Mediación

En este orden de ideas, se tiene que la mediación es el método de solución de controversias a través del cual un tercero guía a las partes propiciando la comunicación y los acuerdos con el fin de solucionar el conflicto existente entre las partes, es menester señalar que la mediación se lleva a cabo, la mayoría de las veces de manera informal, por lo que la función primordial del tercero (mediador) se limita a propiciar la comunicación y por tanto los acuerdos entre las partes para tratar que ellas mismas lleguen a un acuerdo que dé término al conflicto, sin que tenga posibilidades de plantear soluciones al conflicto.

El Diccionario de la Lengua Española, nos proporciona el siguiente concepto de mediar:

Mediar. (Del lat *mediare*). intr.. Llegar a la mitad de algo. U. t. en sent. fig. // 2. Interceder o rogar por alguien. // 3. Interponerse entre dos o más que riñen o contienden, procurando reconciliarlos y unirlos en

amistad. // 4. Dicho de una cosa: Existir o estar en medio de otras. // 5. Dicho de una cosa: Ocurrir entre dos momentos. // 6. Dicho del tiempo: Pasar, transcurrir. // 7. tr. p. us. Tomar un término medio entre dos extremos. // MORF. conjug. c. anunciar.⁴⁵

Como hemos visto, la mediación es una forma de heterocomposición de solución de conflictos por la intervención de un tercero.

Al respecto, Roberto Bucio Estrada, apunta:

El *Mediador*, es un tercero extraño al conflicto que no tiene ninguna facultad de decisión y solamente se concreta a interceder entre los litigantes para mediar entre ellos y así obtener una amigable composición del litigio; tampoco tiene facultades para proponer soluciones al conflicto y puede proponerse así mismo o ser llamado por una o las dos partes, para mediar entre ellos.

Por su parte Francisco J. Gorjón Gómez señala que la mediación es *un método de solución de conflictos en el que las partes son guiadas por un tercero para llegar a una solución.*⁴⁶

Asimismo Héctor Santos Azuela⁴⁷ señala que la mediación es *la forma de solución de los conflictos a través de la cual un tercero propicia el acuerdo y la comunicación entre las partes.*

Ahora bien, el primer elemento importantísimo es que este mecanismo siempre es **voluntario**, es decir, cuando una persona nos demande en juicio no podemos optar en ir o no al juicio, es nuestra obligación acudir al juicio, de hecho si no acudimos al juicio, el juzgador puede hacer uso de la fuerza pública para hacernos comparecer al juicio o bien puede llevar el juicio en rebeldía ¿qué significa esto? sin nosotros y decidir como si estuviéramos presentes, porque no es voluntario el juicio. Los Mecanismos Alternos a diferencia son voluntarios.

⁴⁵Diccionario de la Lengua Española, op. cit., p. 1476

⁴⁶ GORJÓN GÓMEZ, Francisco J. y Steele Garza, José Guadalupe, Métodos alternativos de solución de conflictos, Oxford, México, 2008, p. 19.

⁴⁷SANTOS AZUELA, Héctor, op. cit., nota 53, p. 14.

Es **confidencial**, otro elemento muy importante en cuestiones sobre todo mercantiles, comerciales o incluso cuestiones familiares pudieran ser sucesorias, en donde hubiera un interés importante de las partes porque esto no se haga público y entonces la confidencialidad de estos mecanismos suele ser estimada como una de sus grandes ventajas.

La **flexibilidad**, las partes de mutuo acuerdo pueden decidir cómo va ser el procedimiento, si va a haber pruebas o no haber pruebas, que tipo de pruebas va a haber, cuántas audiencias serían necesarias, si en todo momento van a estar juntos o van a poder estar separados, es decir, ellos pueden manejar el procedimiento y esto hace que puedan encontrar la mejor forma para llegar a una solución consensada.

Básicamente estos son los elementos característicos de la mediación, sin embargo, sigue teniendo la forma de un proceso, es decir, necesitamos un momento de oír los hechos, de que las partes aleguen que es lo que pasó, otro momento en el se definan cuáles son los derechos que se deban designar, cuál va ser la litis del problema en particular y luego acercarnos hacia la búsqueda de las soluciones.

Las características generales de la mediación son:

- Es una negociación asistida,
- Acto voluntario,
- Tiende al acuerdo o la reparación,
- Busca este principio de ganar-ganar

Ahora bien, en nuestro país, podemos indicar la existencia del Centro de Justicia Alternativa del Tribunal Superior de Justicia (CJA), que fue creado en el año 2003, el cual constituyó un Órgano del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal para administrar y desarrollar los métodos alternos de solución de conflictos en el Tribunal, a través de la mediación, transformándose en una

dependencia del propio Tribunal con autonomía técnica y de gestión por virtud de las reformas a la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de la Ley de Justicia Alternativa del Tribunal Superior de Justicia para el Distrito Federal, ambas del año de 2008.

En relación a la mediación, el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, indica la motivación de la inclusión de los métodos alternos de controversia, de la siguiente forma:

"...La sobrecarga de trabajo de los órganos jurisdiccionales, el abuso de los recursos que la ley otorga para los procesos judiciales, la dilación de los juicios, el alto costo que implica el litigio, el desconocimiento del Derecho y de los procedimientos jurisdiccionales, así como la insatisfacción social frente a la resolución judicial, **la ineficacia de la vía conciliatoria**, la falta de profesionalismo en el patrocinio de los negocios jurídicos, la carencia de una actitud institucional democrática que permita la participación de la ciudadanía en la resolución de sus conflictos, entre otros, son factores que condujeron al Consejo de la Judicatura del Distrito Federal a incorporar en el proceso de reforma judicial, medidas transformadoras para superar la problemática descrita...

La inclusión de los métodos alternos de solución de controversias como vías de acceso a la justicia, **a través de la institucionalización y desarrollo de métodos autocompositivos capaces de alternar y coexistir con la vía jurisdiccional, está constituyendo un pilar importante en la construcción de un sistema de justicia más humano, satisfactorio, económico, ágil, expedito y rápido.**

Dentro de los citados métodos, la mediación es la vía pacífica de solución de conflictos que, en términos humanos, de tiempo, recursos y costos, ha mostrado ser más eficiente que cualquier otro, porque además de privilegiar la libre decisión de las partes, la cooperación y el compromiso mutuo, facilita la pacífica continuidad de las relaciones reduciendo así la posibilidad de futuros litigios, independientemente de que, en la medida que se difunda, al ponderarse la responsabilidad de los involucrados en el arreglo de su conflicto ante la sociedad, ésta se proyecta como un medio capaz de generar una cultura pacificadora que recupera la posibilidad de una armónica convivencia entre los individuos, razones por las cuales el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal resolvió incorporarla al ámbito de la administración e

impartición de justicia y las nuevas disposiciones legales la hicieron suya⁴⁸...”

En sus inicios el Centro de Justicia Alternativa sólo ofrecía los servicios de mediación y orientación para la solución de las controversias en materia familiar, sin embargo, a partir de 2006 se introdujeron los servicios en materia civil-comercial; para 2007 en materia penal, y desde finales del 2008 se inició el servicio en materia de justicia para adolescentes, lo que demuestra la eficacia de la mediación como un método alternativo de solución de controversias.

Con base a las estadísticas publicadas por el Centro de Justicia Alternativa, el porcentaje de mediaciones cerradas con convenio y/o acuerdo, son los siguientes:⁴⁹

Materia	Periodo	Número de expedientes	Porcentaje de mediaciones cerradas con convenio y/o acuerdo
Familiares	01 de septiembre de 2003 al marzo de 2008	5,472	69%
Civil y Mercantil	01 de septiembre de 2006 al 26 de marzo de 2010	6,814	88%
Penal	02 de mayo de 2007 al 26 de marzo de 2010	793	82%

⁴⁸ Fuente: Centro de Justicia Alternativa del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, página web http://www.poderjudicialdf.gob.mx/en/PJDF/Centro_de_Justicia_Alternativa_Organos.

⁴⁹ Fuente: Centro de Justicia Alternativa del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, página web: http://www.poderjudicialdf.gob.mx/es/PJDF/1er_Trimestre.

En resumen, el objetivo de la mediación consiste en ayudar a las partes a generar sus propias soluciones para resolver el conflicto con otra, el mediador dirige el proceso, pero no sugiere la formulación de soluciones, las partes deciden completamente el contenido del acuerdo; siendo ésta una variante del proceso de negociación, siendo el rol del mediador: el de un facilitador, quien recoge inquietudes, traduce estados de ánimo y ayuda a las partes a confrontar sus peticiones con la realidad, calmando los estados de ánimos, rebaja los pedidos exagerados, explica posiciones y recibe confidencias.

Para proponer una solución que puede o no ser acogida por las partes, siendo esto un procedimiento de investigación completo que conllevará a proponer precisas recomendaciones para solucionar un conflicto.

En conclusión el mediador no actúa como un juez, puesto que éste no puede imponer una decisión, sino que ayuda a los contrarios en identificar los puntos de la controversia, a explorar las posibles bases de un pacto y las vías de solución, puntualizando las consecuencias de no llegar o alcanzar un acuerdo.

4.2.3.2 La Conciliación

El Diccionario de la Lengua Española, nos proporciona el siguiente concepto de conciliación:

Conciliación. (Del at. conciliatio, -onis), f. Acción y efecto de conciliar. // 2. Conveniencia o semejanza de una cosa con otra. // 3. Favor o protección que alguien se granjea. // 4. *Der.* Acuerdo de los litigantes para evitar un pleito o desistir del ya iniciado.⁵⁰

Por su parte, el Diccionario Jurídico Mexicano nos proporciona el siguiente concepto de conciliación:

Es el acuerdo a que llegan las partes en un proceso, cuando existe controversia sobre la aplicación o interpretación de sus derechos, que

⁵⁰Diccionario de la Lengua Española. Op. cit., p. 613.

permite resulte innecesario dicho proceso. Es asimismo el acto por el cual las partes encuentran una solución a sus diferencias y la actividad que sirve para ayudar a los contendientes a encontrar el derecho que deba regular sus relaciones jurídicas.⁵¹

En relación con lo anterior, Rodolfo Bucio Estrada, indica:

El *conciliador*, es un tercero extraño a los litigantes, quien está facultado, por la ley, para interceder entre las partes, tiene la obligación de proponer soluciones al conflicto, así lo señala el artículo 272-A párrafo tercero, Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal.

En este orden de ideas, Francisco J. Gorjón Gómez señala que la conciliación consiste en *la actividad de un tercero nombrado por las partes, cuyo objetivo es ponerlas de acuerdo o evitar que acudan a un proceso jurisdiccional o aun procedimiento arbitral.*⁵²

Asimismo en relación a la mediación José Ovalle Favela sostiene que el *tercero ajeno a la controversia puede asumir un papel más activo, consistente en proponer a las partes alternativas concretas para que resuelvan de común acuerdo sus diferencias.*⁵³

De los anteriores conceptos se desprende que la conciliación tiene como característica esencial que el tercero (conciliador) tenga un papel más activo al contar con la posibilidad de proponer soluciones al conflicto a diferencia del mediador que se limita a establecer la comunicación entre las partes, por lo que este método alternativo de solución de controversias es más factible para la propuesta que se presenta, toda vez que mediante la intervención de un tercero, ajeno a las partes, como lo puede ser un perito en materia, pueden solucionarse conflictos entre las autoridades aduaneras y los particulares.

⁵¹ BARAJAS MONTES DE OCA, Santiago y Ricardo Méndez Silva, voz "Conciliación", Diccionario Jurídico Mexicano, tomo A-CH, op. Cit., p. 568.

⁵² GORJÓN GÓMEZ, Francisco J. y otro, op. cit., nota 55, p. 19

⁵³ OVALLE FAVELA, José, op. cit., nota 49, p. 23.

El objetivo de la Conciliación es la de una institución que persigue acercar a las partes en conflicto para atenuar sus divergencias; pretende con su participación propiciar el diálogo para que las partes, a través de él, hallen una solución final a sus diferencias.

El conciliador, para lograr ello, tiene que tener una adecuada capacitación, tener una intuición psicológica para conocer la aprehensión de las conductas beligerantes, debe tener aplomo y decisión para brindar los aportes a cada uno de las partes en el momento más oportuno, debido a que su intención será permanentemente dirigida para que el conflicto merezca una solución final.

Por lo tanto, la conciliación es un proceso mediante el cual una tercera persona, neutral e imparcial, ayuda a las partes a buscar una solución consensual, proponiendo si fuera necesario, formulas conciliatorias que las partes pueden rechazar o aceptar.

Sus características son:

- Es un Acto Jurídico a través del cual las partes recurren a un tercero para que les ayude a resolver un conflicto.
- Requiere la existencia de un tercero; éste no decide, se limita a señalar el camino posible de solución de conflictos, ya que las partes se ajustan o no a las soluciones que ellos mismos estimen conveniente.
- Es un mecanismo alternativo de solución, esto es que las partes pueden optar por la conciliación, por el arbitraje, antes de ir al poder judicial o ante un juez o magistrado.
- La oralidad e intermediación están siempre presentes, por que el conciliador estará al lado de las partes que han solicitado su actuación, las que se

realizarán sin intermediarios; es un proceso conciliador oral, sin la presentación de documento alguno o de formalidad específica.

- Ese tercero no propone, no decide, ni siquiera interpreta la norma en conflicto, menos hace esfuerzo alguno para su aplicación. Se limita simplemente a señalar el camino posible de soluciones que ellos mismos estimen conveniente.
- Pretende evitar en procedimiento heterónomo o la simple prosecución del proceso ya iniciado.
- Trata de fomentar un acercamiento entre las partes con miras a demostrar que este es preferible a su total inexistencia, propiciando que el dialogo posibilite la solución del conflicto.
- Carece de total formalidad; es un acto informal por excelencia, teniendo una amplia libertad reservada al conciliador; pero nada impide que el conciliador tenga su propia metodología para lograr el éxito que se ha propuesto al iniciar su labor conciliadora.

4.2.3.3 El Arbitraje

El arbitraje es un método heterocompositivo de solución de conflictos en el que las partes nombran a un tercero justamente para que sea éste el que resuelve el conflicto y ponga fin al mismo, según determinadas reglas fijadas por las propias partes y a través de un laudo definitivo.

El Diccionario de la Lengua Española, nos proporciona el siguiente concepto de arbitraje:

Arbitraje. Acción o facultad de arbitrar. // 2. Juicio arbitral. // 3. *Com.* Operación de cambio de valores mercantiles, en la que se busca la

ganancia aprovechando la diferencia de precios entre unas plazas y otras.⁵⁴

El Diccionario Jurídico Mexicano nos proporciona el siguiente concepto de "Arbitraje"

Arbitraje. (Del latín *arbitratus*, de *arbitror*: arbitraje). Es una forma heterocompositiva, es decir, una solución al litigio, dada por un tercero imparcial (Carnelutti), un juez privado o varios, generalmente designado por las partes contendientes (en ausencia de su consentimiento el nombramiento será hecho por el juez público o nacional), siguiendo un procedimiento que, **aunque regulado por la ley adjetiva tiene un ritual menos severo que el del procedimiento del proceso jurisdiccional**. La resolución por la que se manifiesta el arreglo se denomina *laudo*, cuya eficacia depende de la voluntad de las partes o de la intervención judicial oficial, según las diversas variantes que se presenten.⁵⁵

(Énfasis añadido)

Por su parte, Rodolfo Bucio Estrada, señala:

El *Arbitraje* es la forma de resolver los litigios por un tercero extraño a las partes (mediante uno o varios árbitros), quien debe de ser imparcial y actuar con absoluta independencia, y quien, sin ser funcionario judicial, conoce de un litigio, lo sustancia y pronuncia una resolución llamada laudo, dando así fin al litigio. El arbitraje tiene su fuente en el Código de Procedimiento Civiles para el Distrito Federal, artículo 609⁵⁶, el que otorga la posibilidad de pactar en los contratos el compromiso arbitral y de esta forma resolver los posibles problemas que se presenten en el cumplimiento o interpretación del contrato, estando prohibido el arbitraje para la solución de problemas familiares, como el divorcio, debido al interés público tiene en esta materia.

En relación al arbitraje Francisco Javier Gorjón Gómez sostiene que el arbitraje es *un procedimiento heterocompositivo extraprocesal, fundado en el principio de la autonomía de la voluntad de las partes, enalteciendo el pacta*

⁵⁴ Diccionario de la Lengua Española. Op. Cit., p. 194

⁵⁵ FLORES GARCÍA, Fernando, voz "Arbitraje", Diccionario Jurídico Mexicano, tomo A-CH, op. Cit., p. 198.

⁵⁶ Artículo 609 Código de Procedimiento Civiles para el Distrito Federal.- Las partes tienen el derecho de sujetar sus diferencias al juicio arbitral.

*sunservanda, esto es, que las parte someten sus diferencias a la consideración de un particular, un árbitro quien actuara según sus potestas.*⁵⁷

En este sentido, el arbitraje es el método alternativo de solución de conflictos mediante el cual el tercero (arbitro) tiene mayor participación en la solución del conflicto, pues no se limita a proponer soluciones al conflicto, sino que va a disponer la solución mediante una resolución obligatoria para las partes, también llamado laudo arbitral.

El arbitraje presupone la existencia de un acuerdo previo, para someter sus diferencias a la resolución de un tercero, a este acuerdo previo se le denomina *acuerdo arbitral*, que no es otra cosa que el compromiso arbitral, es decir el convenio principal entre las partes para someter al arbitraje una controversia presente, por lo que una vez asumido el compromiso, la sujeción al arbitraje y el acatamiento a lo resuelto mediante el laudo son obligatorio para las partes.

En resumen, el objetivo del Arbitraje es un sistema de solución de conflictos en el que la voluntad de las partes se somete a la voluntad de un tercero.

En el fondo del arbitraje existe un pacto o convenio entre los litigantes, en el sentido de que someterán sus voluntades a la convección y al pronunciamiento de un tercero, con el compromiso de cumplir lo que por él se decida.

En el arbitraje, un tercero resuelve la controversia, su pronunciamiento no puede ser discutido por las partes; el tercero es elegido por las partes.

Ahora bien, existen 2 tipos de arbitraje, mismos que se señalan a continuación:

Arbitraje ad hoc, a través del cual, las partes mismas, o generalmente sus abogados, diseñan el procedimiento arbitral, determinan cuáles van a ser las

⁵⁷GORJÓN GÓMEZ, Francisco J. y otro, op. cit., nota 55, p. 21.

distintas etapas del procedimiento arbitral, determinan cuál es el plazo para presentar la demanda, cuál es el plazo para presentar la contestación, si habrá o no habrá audiencia, de qué manera se desarrollará la etapa probatoria del tema, de qué forma va a nombrarse al Tribunal Arbitral, de cuántos árbitros se va a componer el tribunal, uno o tres, todo esto en el arbitraje ad hoc debe ser puntualmente determinado por las partes y los abogados.

Arbitraje institucional, es un procedimiento a través del cual las partes hacen referencia a una institución ya establecida previamente que cuenta con un reglamento de arbitraje, este reglamento de arbitraje establece cada una de las etapas del procedimiento arbitral y se trata de instituciones altamente calificadas, se trata de instituciones establecidas por muchos años, que ya tienen experiencia en la conducción de procedimientos arbitrales y que por lo tanto podrían de manera muy eficaz resolver aspectos o resolver atolladeros durante el procedimiento arbitral.

En México contamos con 2 instituciones establecidas de manera seria, permanente y que ofrecen un servicio de alta calidad, es el Centro de Arbitraje en México y la Cámara Nacional de Comercio de la Ciudad de México, ambas son instituciones que ofrecen reglamentos de arbitraje que se pueden hacer referencia a ellos en el contrato base de la acción, que significa con esto, que las partes están incorporando a su contrato todas las reglas de arbitraje o todos los preceptos que incluyen estas reglas, y conforme a este reglamento se conducirá el arbitraje.

Características

- **Celeridad:** En pocas semanas de diálogo y trámite se resuelve definitivamente el asunto.
- **Seguridad:** Al adoptar el Arbitraje se obtiene imparcialidad, capacidad en la tecnología y el tema en cuestión.

- **Cumplimiento:** Crea un mayor compromiso de las partes.
- **Satisfacción:** Existe una mayor atención de lo que quieren los afectados.
- **Confidencialidad:** Preserva la información reservada de los participantes.
- **Imparcialidad:** Se garantiza la objetividad del proceso.
- **Economía:** Es mucho menor costo que el proceso judicial.

Las ventajas del arbitraje son las siguientes:

- Puede ser iniciado rápidamente, el proceso es relativamente corto y la decisión se presenta de manera rápida. Las reglas procesales son flexibles y más directas que las establecidas en el proceso judicial. Las partes seleccionan a los árbitros. Generalmente el árbitro es un experto en la materia.
- La decisión es inapelable.

4.2.3.3.1 Diferencias más importantes entre la Conciliación y el Arbitraje.

1. Toma De Decisiones.

- En el proceso de conciliación las decisiones las toman las mismas partes en conflicto.
- En cambio en el arbitraje las decisiones las toman los árbitros.

2. Forma de solucionar el conflicto.

- El proceso de conciliación es un Medio Alternativo de Solución de Controversias auto compositivo, es decir, donde las parte tienen mayor control sobre el resultado.

- En cambio el arbitraje es un Medio Alternativo de Solución de Controversias heterocompositivo, es decir, donde el tercero (Arbitro) tiene mayor control sobre el proceso y el resultado.

3. Origen del resultado.

- Conciliación y arbitraje se diferencian por el origen del resultado, en la conciliación son las mismas partes las que componen el conflicto por sí mismos, diseñándola y construyendo la solución con la asistencia de un tercero llamado conciliador.
- En cambio en el arbitraje el tercero llamado árbitro es el que compone el conflicto de intereses de las partes. El tercero le impone la solución a las partes., vale decir en la conciliación el conflicto se soluciona por voluntad de las partes, en cambio en el arbitraje es por voluntad de un tercero (arbitro).

4. Por la magnitud de protagonismos del tercero.

- En la conciliación, el conciliador no toma decisiones, sino asiste a las partes conciliantes para que encuentren la solución al conflicto por sí mismos, pudiendo proponer soluciones no vinculantes.
- En cambio en el arbitraje, el árbitro decide, es el que toma decisiones vinculantes, el que resuelve el conflicto, con carácter obligatorio para las partes.

5. Por la magnitud de protagonismos de las partes.

- En el proceso de conciliación las partes tienen un mayor protagonismo, un papel activo.
- En cambio en el arbitraje las partes tienen un menor protagonismo, un papel totalmente pasivo.

6. Por el tipo de resultados.

- En el proceso de conciliación se obtienen resultados del tipo “gano yo – ganas tu”, es decir ganan ambas partes.
- En cambio en el arbitraje hay resultado “gana- pierde”, es decir gana una de las partes y la otra pierde.

7. Por el clima.

- La conciliación se desarrolla satisfactoriamente en un clima no adversarial, limpio de conflictividad.
- En cambio el arbitraje es esencialmente adversarial, confrontativo y adjudicativo.

8. Por el resultado.

- En el proceso de Conciliación el resultado es un acuerdo inteligente que satisface a ambas partes, que no es apelable.
- En cambio el Arbitraje el resultado es un laudo arbitral obligatorio, impuesto por el árbitro.

9. Por su carácter.

- La conciliación Extrajudicial es un procedimiento de carácter obligatorio en ciertas materias civiles y se solicitara por una o las dos partes ante un Centro de Conciliación.
- En cambio el arbitraje es eminentemente voluntario por que se requiere el acuerdo de voluntad de las partes que se manifiesta en el convenio arbitral sea como cláusula incluida en un contrato o bajo la forma de un acuerdo independiente por el que las partes deciden someterse a arbitraje

4.2.3.4 Órgano Jurisdiccional- Proceso Jurisdiccional

La forma de solución de controversias más utilizado en las materias fiscal y aduanera es sin duda el juicio contencioso.

En materia de aduanas el artículo 203⁵⁸ de la Ley Aduanera establece la posibilidad de que el particular afectado por alguna resolución emitida por la autoridad aduanera interponga, de forma optativa, el recurso de revocación o el juicio de nulidad.

4.3. La Mediación como medio alternativo de solución de controversias en el Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera (PAMA)

La mediación, como ha quedado precisado en los párrafos anteriores es el método de solución de controversias mediante el cual un tercero conduce a las partes mediante la comunicación con el objeto de concretar acuerdos a fin de solucionar el conflicto existente entre las partes, sin embargo, la mediación no es más que un método a través del cual se propicia la comunicación entre las partes en conflicto para que éstas por sí mismas lleguen a un acuerdo que dé fin al conflicto, sin que el mediador tenga posibilidades de proponer soluciones al mismo.

En este sentido, analizaremos la viabilidad de la aplicación de este método alternativo en los procedimientos administrativos en materia aduanera.

⁵⁸ Artículo 203 Ley Aduanera.- En contra de todas las resoluciones definitivas que dicten las autoridades aduaneras procederá el recurso de revocación establecido en el Código Fiscal de la Federación.

La interposición del recurso de revocación será optativa para el interesado antes de acudir al Tribunal Fiscal de la Federación.

En la actualidad, la Ley Aduanera establece en el artículo 43, la forma en la que se realiza el despacho aduanero de las mercancías, al señalar:

"Artículo 43. Elaborado el pedimento y efectuado el pago de las contribuciones y cuotas compensatorias determinadas por el interesado, se presentarán las mercancías con el pedimento ante la autoridad aduanera y se activará el mecanismo de selección automatizado que determinará si debe practicarse el reconocimiento aduanero de las mismas. En caso afirmativo, la autoridad aduanera efectuará el reconocimiento ante quien presente las mercancías en el recinto fiscal. Concluido el reconocimiento, se deberá activar nuevamente el mecanismo de selección automatizado, que determinará si las mercancías se sujetarán a un segundo reconocimiento..."

Asimismo el artículo 46 de la Ley Aduanera, prevé:

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

(Énfasis añadido)

Además del reconocimiento aduanero, la autoridad aduanera tiene facultades para realizar la verificación de mercancía en transporte y la visita domiciliaria, por lo que si en el desarrollo de estas facultades encuentra alguna irregularidad que actualice alguno de los supuestos establecidos en el artículo 151 de la Ley Aduanera, procederá al embargo precautorio de mercancías.

En este sentido, considero que la mediación puede ser un medio alternativo de solución de la controversia, sobre todo en problemas que deriven de diferencia de criterios sobre clasificación arancelaria, en la que el agente aduanal o el

importador puedan solicitar la intervención de un mediador, a efecto de que un tercero ajeno a las partes, perito en la materia exprese su opinión al respecto, tratando de evitar el inicio de un procedimiento administrativo en materia aduanera, o bien facilitando la comunicación entre la aduana y el particular, a fin de poder sustituir la mercancía embargada con otras formas de garantía o facilitando el cumplimiento de sus obligaciones.

Lo anterior, pudiera llevarse a cabo antes de iniciarse el procedimiento administrativo en materia aduanera, proponiendo una reforma al artículo 46 de la Ley Aduanera, para que en caso de detectarse una irregularidad en el reconocimiento aduanero, en la verificación de mercancía en transporte o en la visita domiciliaria, se le informe al agente aduanal de la irregularidad y que tiene la posibilidad de solicitar la mediación en el momento mismo del reconocimiento aduanero y antes de levantarse el acta de dicho procedimiento.

Sobre esta propuesta, tenemos que el artículo 150 de la ley Aduanera contempla la posibilidad de realizar una **junta técnica consultiva**, la cual procede cuando el embargo precautorio se lleve a cabo por una incorrecta clasificación arancelaria.

“Artículo 150. Las autoridades aduaneras levantarán el acta de inicio del procedimiento administrativo en materia aduanera, cuando con motivo del reconocimiento aduanero, del segundo reconocimiento, de la verificación de mercancías en transporte o por el ejercicio de las facultades de comprobación, embarguen precautoriamente mercancías en los términos previstos por esta Ley...

Cuando el embargo precautorio se genere con motivo de una inexacta clasificación arancelaria podrá ofrecerse, dentro del plazo señalado, la celebración de una junta técnica consultiva para definir si es correcta o no la clasificación arancelaria manifestada en el pedimento; dicha junta deberá realizarse dentro de los tres días hábiles siguientes a su ofrecimiento. En caso de ser correcta la clasificación arancelaria manifestada en el pedimento la autoridad aduanera que inició el procedimiento acordará el levantamiento del embargo y la entrega de las mercancías, dejando sin efectos el mismo, en caso contrario, el procedimiento continuará su curso legal. Lo dispuesto en este párrafo no constituye instancia.

La autoridad que levante el acta respectiva deberá entregar al interesado, copia del acta de inicio del procedimiento, momento en el cual se considerará notificado."

(Énfasis añadido)

Si bien es cierto el precepto legal antes citado establece la posibilidad de celebrar una junta técnica consultiva, no menos cierto es que la problemática que tiene dicha junta técnica consultiva, radica en que la misma se realiza por parte del personal de la misma aduana, y aunque en algunas aduanas existe la posibilidad de que intervenga personal de las asociaciones locales de agentes aduanales y del entonces "segundo reconocimiento", la realidad es que la Aduana actúa como Juez y parte, haciendo muy difícil que la misma modifique su criterio de clasificación arancelaria. Es por ello que se considera necesario que sea un tercero ajeno a las partes el que resuelva sobre la clasificación arancelaria correcta.

La desventaja de la mediación, sería teóricamente, que el tercero que interviene no tendría ninguna facultad de decisión y solamente se concreta a interceder entre los litigantes para mediar entre ellos y así obtener una amigable composición del litigio; por sus propias características tampoco tendría facultades para proponer soluciones al conflicto.

Es por ello, que desde mi punto de vista, sería mejor que para la resolución de dichos conflictos de clasificación arancelaria se designe un tercero, pero que sea un conciliador, ya que este sí tendría facultad de proponer una solución al conflicto, pero su labor sería importante en la facilitación de la comunicación con la autoridad aduanera, en la búsqueda de una solución.

4.4. La Conciliación como medio alternativo de solución de controversias previo o dentro del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera (PAMA)

Como ya se ha abordado, la conciliación es el medio alternativo de solución de controversias mediante el cual, un tercero denominado conciliador tiene un papel más activo al contar con la posibilidad de proponer soluciones al conflicto, a diferencia del mediador que se limita a establecer la comunicación entre las partes; por lo que este método alternativo de solución de controversias es más factible para la propuesta que se presenta, toda vez que mediante la intervención de un tercero, ajeno a las partes, como lo puede ser un perito en la materia aduanera y de comercio exterior, el cual puede ser acreditado por la Universidad Nacional Autónoma de México y por el Instituto Politécnico Nacional, y que se encuentre adscrito al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, a fin de buscar una conciliación entre las partes.

Respecto a la propuesta que se presenta se tiene que como ya se ha mencionado, el artículo 150 de la ley Aduanera contempla la posibilidad de realizar una junta técnica consultiva, la cual procede cuando el embargo precautorio se lleve a cabo por una incorrecta clasificación arancelaria.

Ahora bien, tomando en consideración que se tiene la posibilidad legal de celebrar una junta técnica consultiva, la dinámica de la propuesta que se presenta consiste en que sólo para las determinadas causales de inicio de procedimiento administrativo en materia aduanera, debido a la naturaleza y al procedimiento que se lleva a cabo en las Aduanas en la actualidad para la resolución de los mismos, se tiene que desde esta perspectiva se considera viable la conciliación como medio alternativo de solución de controversias sólo para las siguientes causales de inicio de procedimiento administrativo en materia aduanera:

- a) Por inconformidad respecto de la clasificación arancelaria aplicable.

- b) Por la determinación si una mercancía se encuentra sujeta o no a una restricción o regulación no arancelaria.
- c) A fin de determinar si con la documentación aduanera presentada se comprueba o no la legal estancia de mercancías en territorio nacional.
- d) Buscar soluciones para que el importador pueda substituir el embargo precautorio de las mercancías, bien sea por una garantía o bien depositando o pagando una multa, y así poder retirar las mercancías de la aduana.

A manera de ejemplo, en donde la propia autoridad sí estaría facultada para que el importador o pasajero no pierda su mercancía y se resuelva la controversia, podemos citar las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior 3.2.2, 3.7.18, 3.7.23 y 3.8.9 las que nos permite reflexionar y verificar sobre la posibilidad de la aplicación de los medios alternativos de solución de controversias, pero no de manera unilateral de la autoridad, sino con la intervención de un tercero. Así, en caso de que se cometa alguna infracción aduanera, previo a que inicie el Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera, se puede proponer el pago de una multa determinada, liberando las mercancías de comercio exterior, sin causar un daño a la cadena productiva del importador, y sin que el Estado tenga que tramitar un procedimiento que le resulte materialmente costoso.

Capítulo 3.2. Pasajeros

3.2.1. Se considera pasajero toda persona que introduzca mercancías de comercio exterior a su llegada al país o al transitar de la franja o región fronteriza al resto del territorio nacional.

3.2.2. Para los efectos de los artículos 50 y 88 de la Ley, los pasajeros en viajes internacionales podrán efectuar la importación de mercancías que traigan con ellos, distintas a las de su equipaje, sin utilizar los servicios de agente o apoderado aduanal, pagando una tasa global del 16%, siempre que se cumpla con lo dispuesto en la presente regla:

I. Que el valor de las mercancías, excluyendo la franquicia, no exceda de 3,000 dólares o su equivalente en moneda nacional. Tratándose de equipo de cómputo, su valor sumado al de las demás mercancías no podrá exceder de 4,000 dólares o su equivalente en moneda nacional.

Las personas físicas acreditadas como corresponsales para el desempeño de sus labores periodísticas en México, podrán importar el equipo y accesorios necesarios para el desarrollo de sus actividades, aun cuando el valor de los mismos exceda de 3,000 dólares o su equivalente en moneda nacional. Lo anterior, cumpliendo con las regulaciones y restricciones no arancelarias correspondientes.

II. Que se cuente con la documentación comprobatoria que exprese el valor comercial de las mercancías.

III. Las mercancías sujetas a regulaciones y restricciones no arancelarias, no se podrán importar mediante el procedimiento previsto en esta regla.

IV. Para la determinación de la base del impuesto, las franquicias señaladas en la regla 3.2.3., podrán disminuirse del valor de las mercancías, según sea el caso.

V. Que no se trate de mercancías de difícil identificación que por su presentación en forma de polvos, líquidos o gases requiera de análisis físicos y/o químicos para conocer su composición, naturaleza, origen y demás características necesarias para determinar su clasificación arancelaria. En estos casos, independientemente de la cantidad y del valor consignado; se deberán utilizar los servicios de agente o apoderado aduanal.

Se podrá importar hasta 6 litros de bebidas alcohólicas y/o vino, 40 cajetillas de cigarrillos y 50 puros, con el procedimiento establecido en esta regla, en cuyos casos se pagarán las tasas globales de 90%, 573% y 390%, respectivamente.

En cualquier otro caso, la importación deberá efectuarse por conducto de agente o apoderado aduanal, por la aduana de carga, cumpliendo con las formalidades que para la importación de mercancías establece la Ley.

El pago podrá realizarse en la aduana de entrada, mediante el formulario "Pago de contribuciones al comercio exterior" y no podrá deducirse ni acreditarse para efectos fiscales.

Cuando el pasajero traiga consigo mercancía distinta de su equipaje, que no haya declarado y cuya importación esté sujeta al cumplimiento de regulaciones y restricciones no arancelarias y no cumpla con ellas, podrá declarar el abandono expreso de las mismas, una vez cubierta la multa correspondiente.

En caso contrario, se deberá iniciar el procedimiento previsto en el artículo 150 de la Ley.

Cuando, derivado de la práctica del reconocimiento aduanero, la autoridad detecte irregularidades, le notificará al pasajero el acta que al efecto se levante de conformidad con los artículos 150 ó 152

de la Ley, en la que hará constar las irregularidades que motivaron el inicio del PAMA. En caso de que la irregularidad detectada implique únicamente una omisión de contribuciones y la mercancía no exceda de un valor total de 3,000 dólares o su equivalente en moneda nacional y el pasajero manifieste su consentimiento, la autoridad aduanera determinará la omisión de las contribuciones y la multa correspondiente, de conformidad con el artículo 178, fracción I, segundo párrafo de la Ley, a fin de que el pasajero realice de manera inmediata el pago correspondiente; una vez efectuado éste la autoridad aduanera deberá poner a su disposición las mercancías objeto del procedimiento dándose por concluida la diligencia. Las contribuciones y la multa a que se refiere este párrafo en su conjunto no podrá exceder de 116% del valor de la mercancía.

En caso de que el valor total de la mercancía exceda de 3,000 dólares o su equivalente en moneda nacional, se deberá iniciar el procedimiento previsto en los artículos 150 ó 152 de la Ley, con todas las formalidades establecidas en la misma y en las demás disposiciones aplicables. En este caso, no procederá lo señalado en el párrafo anterior.

(Énfasis añadido)

Como se puede observar de lo resaltado, la regla establece un método alternativo en el cual, a pesar de existir una infracción a las disposiciones aduaneras, se establece la posibilidad del pasajero infractor de no iniciar el acta del PAMA, pero el pasajero deberá pagar una multa por la mercancía no declarada, la cual le será devuelta al liquidar la multa impuesta. Esto es sin duda una excepción a la tramitación normal de los PAMAs, y que permite al pasajero no perder su mercancía y a la autoridad aduanera de sancionar la conducta infractora del pasajero, pero si el contribuyente no está enterado de la existencia de la regla y la aduana no se lo da a conocer, entonces no sería aplicable este beneficio. Por ello, la existencia de un conciliador ajeno a las partes sería idónea para apoyar este mecanismo alterno de solución.

Otro ejemplo lo tenemos en las reglas 3.7.18 y 3.7.23 de las RCGMCE, que prescriben:

3.7.18. Para los efectos de los artículos 9, 184, fracciones VIII, XV y XVI y 185, fracción VII de la Ley, cuando la autoridad aduanera en el ejercicio de sus facultades de comprobación, detecte cantidades en efectivo, en cheques nacionales o extranjeros, órdenes de pago o cualquier otro documento por cobrar o una combinación de ellos, superiores al equivalente a 10,000 dólares pero inferiores a 30,000 dólares, que la

persona que los lleva consigo, transporte, importe o exporte omite declarar, levantará acta de conformidad con los artículos 46 y 152 de la Ley y determinará el crédito fiscal derivado de la multa por omisión de la declaración.

Notificada el acta a que se refiere el párrafo anterior y siempre que el infractor así lo solicite, la autoridad aduanera podrá proceder al cobro inmediato de la multa prevista en el artículo 185, fracción VII de la Ley, una vez cubierta la multa se deberá poner a disposición del interesado las cantidades en efectivo, en cheques nacionales o extranjeros, órdenes de pago o cualquier otro documento por cobrar o una combinación de ellos, y se dará por concluido el procedimiento.

En caso de que el infractor no realice el pago de la multa correspondiente, en términos del párrafo anterior, la autoridad aduanera procederá al embargo precautorio de los montos excedentes no declarados, con fundamento en los artículos 144, fracción XXX de la Ley y 41, fracción II del Código, conforme a los lineamientos que al efecto emita la ACRA.

La aplicación de las sanciones previstas en la presente regla no exime de la obligación de presentar la "Declaración de Internación o Extracción de Cantidades en Efectivo y/o Documentos por Cobrar", por lo que la devolución de las cantidades no declaradas por el infractor, procederá una vez que éste haya cubierto la multa correspondiente y presente a las autoridades aduaneras la citada declaración.

3.7.23. Para los efectos del artículo 184, fracción I de la Ley, cuando con motivo del reconocimiento aduanero o del ejercicio de facultades de comprobación, la autoridad aduanera detecte mercancías excedentes o no declaradas, las personas autorizadas para destinar mercancías al régimen de recinto fiscalizado estratégico, tendrán 3 días contados a partir del día siguiente a la notificación del acta que al efecto se levante de conformidad con los artículos 46 y 150 ó 152 de la Ley, para tramitar el pedimento que corresponda a la introducción o retiro de mercancías, que ampare las mercancías excedentes o no declaradas, anexando la documentación aplicable en los términos del artículo 36 de la Ley y se pague la multa a que se refiere el artículo 185, fracción I de la Ley. Una vez detectada la irregularidad se permitirá la salida inmediata del medio de transporte con el resto de la mercancía declarada correctamente. En caso de que las personas autorizadas para destinar mercancías al régimen de recinto fiscalizado estratégico tramiten el pedimento que ampare la introducción o retiro de mercancías, según corresponda, y acrediten el pago de la multa, la autoridad que levantó el acta dictará de inmediato la resolución ordenando la liberación de las mercancías.

(Énfasis añadido)

Se puede ver en la regla anterior, que también en estos casos, existe la posibilidad de recuperar el dinero no declarado, mediante el pago de una multa. El problema se da cuando el pasajero desconoce esta regla y si no solicita la aplicación de este beneficio, entonces la autoridad no se la informa, inicia el PAMA y se queda con todo. Por esta razón, es útil la presencia de un tercero

que oriente al pasajero y que le de la oportunidad de conciliar con la autoridad aduanera de una manera informada y sin actos unilaterales de la Aduana, que se convierte siempre en juez y parte en los PAMAs.

Otra regla importante es la siguiente:

3.8.9. Para los efectos del artículo 100-B de la Ley, las empresas que cuenten con la autorización a que se refiere la regla 3.8.1., apartado L, además de lo dispuesto en las reglas 3.8.7. y 3.8.8., tendrán las siguientes facilidades:...

XIII. Para los efectos del artículo 184, fracción I de la Ley, tratándose de empresas con Programa IMMEX, cuando con motivo del reconocimiento aduanero, segundo reconocimiento o del ejercicio de facultades de comprobación, la autoridad aduanera detecte mercancías excedentes o no declaradas, que correspondan a los procesos productivos registrados en el Programa IMMEX, tendrá 3 días contados a partir del día siguiente a la notificación del acta que al efecto se levante, de conformidad con los artículos 46 y 150 ó 152 de la Ley, para tramitar el pedimento de importación temporal o de retorno, según corresponda, que ampare las mercancías excedentes o no declaradas, anexando la documentación aplicable en los términos del artículo 36 de la Ley y se pague la multa a que se refiere el artículo 185, fracción I de la Ley. Una vez detectada la irregularidad se permitirá la salida inmediata del medio de transporte con el resto de la mercancía importada declarada correctamente. En caso de que la empresa tramite el pedimento que ampare la importación temporal o de retorno, según corresponda, y acredite el pago de la multa, la autoridad que levantó el acta dictará de inmediato la resolución ordenando la liberación de las mercancías.

(Énfasis añadido)

Vemos que existen reglas que otorgan beneficios a los contribuyentes a fin de no iniciar procedimientos administrativos, razón por la cual y existiendo en la propia Constitución Política del País, el establecimiento y promoción de los medios alternativos de solución de controversias, entonces es importante el poderlos desarrollar, a fin de encontrar soluciones ágiles, económicas y sencillas para el contribuyente y para la propia autoridad.

4.5. El Arbitraje como medio alternativo de solución de controversias dentro del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera (PAMA)

Como hemos visto, el Arbitraje es la forma de resolver los litigios por un tercero extraño a las partes (mediante uno o varios árbitros), quien debe de ser imparcial y actuar con absoluta independencia, y quien, sin ser funcionario judicial, conoce de un litigio, lo sustancia y pronuncia una resolución llamada laudo, dando así fin al litigio.

El arbitraje es un procedimiento heterocompositivo extraprocesal, fundado en el principio de la autonomía de la voluntad de las partes, enalteciendo el pacta sunservanda, esto es, que las parte someten sus diferencias a la consideración de un particular, un árbitro quien actuara según sus potestades. Por lo tanto el arbitraje es el método alternativo de solución de conflictos mediante el cual el tercero (arbitro) tiene mayor participación en la solución del conflicto, pues no se limita a proponer soluciones al conflicto, sino que va a disponer la solución mediante una resolución obligatoria para las partes, también llamado laudo arbitral.

El arbitraje presupone la existencia de un acuerdo previo, para someter sus diferencias ante un tercero, este acuerdo previo se le denomina acuerdo arbitral, que no es otra cosa que el compromiso arbitral, es decir, el convenio principal entre las partes para someter al arbitraje una controversia, por lo que una vez asumido el compromiso, la sujeción al arbitraje y el acatamiento a los resuelto mediante el laudo son obligatorio para las partes.

En este sentido, una vez iniciado el PAMA, el arbitraje puede ser utilizado para resolver si el interesado o la autoridad aduanera tienen razón en su postura, sobre todo cuando se trate de infracciones graves, y en caso de subsistir las irregularidades facilitar una conciliación entre las partes.

En este sentido, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa puede designar uno o varios árbitros, para el efecto de que puedan resolver las controversias sometidas a su arbitrio.

Lo importante es que la aduana no funcione como juez y parte en los procedimientos administrativos en materia aduanera, sino que por medio de un tercero experto se pueda solucionar la controversia, sin tener que llegar a un juicio contencioso administrativo, que en nada beneficia a las partes y que provoca gastos innecesarios para el contribuyente, al fisco y para el propio Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

La Ley Aduanera debe ser reformada a fin de prever la existencia de mecanismos de solución de controversia alterna y flexibilizar la imposición de multas, las cuales en muchas ocasiones resultan desproporcionadas y ruinosas para el contribuyente, e incobrables para el fisco federal.

4.6 Los medios alternativos de solución de controversias en otros procedimientos aduaneros

A parte del PAMA, existen otros procedimientos aduaneros en los cuales se pueden utilizar estos métodos alternativos de solución de controversias, tales como el procedimiento administrativo innominado previsto en el artículo 152 de la Ley Aduanera y el procedimiento administrativo de cancelación de patente de agente aduanal, previsto en el artículo 167 de la misma Ley.

4.6.1 En el procedimiento administrativo innominado a que hace referencia el artículo 152 de la Ley Aduanera

a) Mercancías de difícil identificación.- Existen casos en que se realiza la importación de mercancías consideradas como de difícil identificación, las cuales requieren de un análisis de laboratorio para determinar la veracidad de lo declarado por el importador o exportador; para ello, la autoridad realiza la toma de

muestras de mercancías, las envía al Laboratorio Central (ahora adscrito a la Administración Central de Normatividad Aduanera, dependiente de la Administración General de Aduanas y posteriormente la aduana recibe un oficio del Laboratorio Central en donde se informa el resultado del análisis de la muestra, la cual puede coincidir con lo declarado pero puede también no coincidir, estableciendo de esta forma que la mercancía declarada no corresponde a la presentada al reconocimiento aduanero.

En estos casos, la autoridad aduanera debe emitir un oficio denominado escrito de hechos u omisiones, en donde se informa al importador la irregularidad.

El problema que se tiene en la práctica es que existe poco personal en las aduanas, las cuales tienen un importante rezago en la elaboración de dichos escritos de hechos u omisiones, lo que dio lugar incluso a que dicho procedimiento instaurado conforme al artículo 152 de la Ley Aduanera haya sido declarado inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Pero considero que estos asuntos se pueden mitigar, en aquellos casos en que el cambio de fracción arancelaria solamente arroje el incumplimiento en el pago del Impuesto General de Importación y otras contribuciones y aprovechamientos, ya que en estos casos, antes de iniciar el procedimiento, se le puede notificar al importador que se le invita a una audiencia de mediación a fin de que por medio de un tercero (conciliador), se proponga una solución y en caso de no ser así, se inicie el procedimiento administrativo.

En caso de que sí asistan a la audiencia, y de que el Importador y su agente aduanal no estén de acuerdo con la clasificación arancelaria que indique la aduana, se puede proponer un perito en la materia, ajeno a las partes (que se insiste, pudiera ser un perito del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa acreditado por la UNAM o por Instituto Politécnico Nacional), para que este emita su dictamen y una propuesta de solución, y si no se llega a solucionar el asunto, se inicia el procedimiento administrativo.

A la par, la Ley Aduanera debe de ser reformado, sobre todo los artículos 176 y 178, para poder establecer la posibilidad de reducir las multas impuestas, las cuales, en ocasiones resultan ilógicas y absurdas, haciendo incluso que se lleguen a resoluciones completamente impagables.

Así, por ejemplo, el artículo 178 fracción IV de la Ley Aduanera establece una multa del 70% al 100% del valor comercial de la mercancía cuando se haya omitido el pago de cuotas compensatorias.

“Artículo 178. Se aplicarán las siguientes sanciones a quien cometa las infracciones establecidas por el artículo 176 de esta Ley:...

IV. Siempre que no se trate de vehículos, multa del 70% al 100% del valor comercial de las mercancías cuando no se compruebe el cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias o cuotas compensatorias correspondientes, normas oficiales mexicanas, con excepción de las normas oficiales mexicanas de información comercial...”

Pero en la práctica se han visto asuntos en donde la mercancía tiene un valor de un millón de pesos, la cuota compensatoria omitida es de \$10,000.00 pesos, pero como la multa mínima es del 70% del valor de la mercancía, entonces la multa será de \$700,000.00 pesos. Así queda claro que el contribuyente buscará no pagar dicha cantidad por ser desproporcionada y la considerará injusta. Así las cosas, la Ley Aduanera debe de otorgar facultades a las autoridades aduaneras para ponderar los casos particulares, reducir las sanciones en caso de someterse a la conciliación o al arbitraje y tratar de buscar una solución satisfactoria para ambas partes y evitar la tramitación de juicios.

4.6.2. En el Procedimiento Administrativo de Cancelación de Patente de Agente Aduanal

En este, se puede iniciar el procedimiento administrativo de cancelación de patente de agente aduanal, y dentro del periodo de pruebas y alegatos, el Agente,

puede solicitar una conciliación, a efecto de que también un tercero extraño, experto en la materia, proponga una solución, antes de continuar con el procedimiento administrativo.

Para ello, la Ley Aduanera también debe de prever la posibilidad de corrección de las irregularidades por parte del Agente Aduanal; dando la oportunidad de subsanar dichas irregularidades e imponiendo multas ejemplares, e incluso la reparación del daño ocasionado a terceros, antes de optar por la cancelación de la patente.

Bajo esta tesitura y no obstante de tratarse de procedimientos administrativos diversos, la existencia de mecanismos alternos de solución de controversias puede funcionar tanto para el PAMA como para los procedimientos de cancelación de la patente de agente aduanal, en donde, como hemos visto, tienen finalidades diferentes, pero puede flexibilizarse la ley aduanera, a fin de establecer estos mecanismos alternos, que permitan una solución rápida y sencilla a los problemas que se originan en la aduana o en los procedimientos fiscalizadores de las autoridades aduaneras.

Como hemos visto, el artículo 17 de la Constitución Federal ordena que "las leyes establecerán mecanismos alternativos de solución de controversias", en este tenor y bajo este principio, la Ley Aduanera debe de reformarse a fin de incluir estos mecanismos, a fin de obtener decisiones más justas y económicas, tanto en beneficio del contribuyente, del propio erario federal que gasta en funcionarios aduanales que conocen y resuelven los procedimientos, así como en jueces y magistrados que deben de tramitar y resolver las demandas instauradas en contra de las resoluciones de la autoridad aduanera.

Por todo lo anterior, se considera que sería útil y necesario que la Ley Aduanera contemple los medios alternativos de solución de controversias en los procedimientos aduaneros, en beneficio tanto de los contribuyentes, agentes aduanales, como de la propia autoridad, evitando de esta forma la tramitación de

procedimientos y juicios costosos, que nada beneficia a las partes involucradas ni a la sociedad en su conjunto y que ha quedado demostrado la ineficacia de las resoluciones aduaneras.

Para estos efectos se propone la creación de peritos expertos en la materia incluso acreditados por la Universidad Nacional Autónoma de México y el Instituto Politécnico Nacional, que certifiquen sus conocimientos en la materia y que sean imparciales para la búsqueda efectiva de la solución de las controversias.

CONCLUSIONES:

PRIMERO.-Partiendo de la base de que el acceso a la justicia y la resolución efectiva de las controversias es un derecho humano fundamental establecida en los tratados internacionales de derechos humanos en y una garantía consagrada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entonces deben de adoptarse las medidas necesarias a la Ley Aduanera para que esta finalidad sea posible.

SEGUNDO.- El artículo 17 de la Constitución Federal, establece que las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias, como medios que permitan una justicia más económica, fácil y expedita, en este sentido, es necesario reformar la Ley Aduanera a fin de que se establezcan estos mecanismos o medios alternativos, sobre todo en el procedimiento administrativo en materia aduanera, en donde las estadísticas demuestran una bajo promedio de efectividad.

TERCERO.- Como lo demuestran las estadísticas señaladas en este trabajo, la eficacia de las resoluciones emitidas por los procedimientos aduaneros es muy baja, ya que si la autoridad solo logró en los años 2005 a 2009 que se confirme la validez del 28.1% de sus resoluciones es indudable que su actuación es deficiente y preocupante para nuestro derecho aduanero mexicano, razón por la cual debe de privilegiarse otros mecanismos alternos de solución de controversias.

CUARTO.- Por lo anterior, se considera procedente el establecimiento de estas medidas alternativa de solución de controversias, para lo cual resulta importante la intervención de terceros extraños a la controversia, sobre todo de mediadores, conciliadores y árbitros, adscritos al Tribunal Federal de justicia Fiscal y Administrativa, y acreditados en cuanto a sus conocimientos en materia aduanal y de comercio exterior por la Universidad Nacional Autónoma de México y el Instituto Politécnico Nacional.

BIBLIOGRAFÍA

- ALCALÁ-ZAMORA Y CASTILLO, Niceto, Proceso, autocomposición y defensa, UNAM, 1ª. Reimpresión, México, 2000.
- AZUELA RIVERA, Mariano, Garantías, Apuntes de las clases impartidas por ilustres juristas del SIGLO XX, Coordinadores Carlos González Blanco y José Ismael Álvarez Moreno, Ed. Suprema Corte de Justicia de la Nación- Universidad Autónoma de Puebla, 2ª reimpresión de la 1ª edición, México, 2008.
- BECERRA BAUTISTA, José, El Proceso Civil en México, Ed. Porrúa, 18ª ed., México, 2003.
- BRISEÑO SIERRA, Humberto. (1995). "Derecho Procesal". Edit. Oxford University Press.
- BUCIO ESTRADA, Rodolfo, *Derecho Procesal Civil*, Ed. Porrúa, México, 2009.
- BURGOA, Ignacio, Las Garantías Individuales, 22ª ed., Ed. Porrúa, México, 1989.
- CARRASCO IRIARTE, Hugo, Glosario de Términos Fiscales, Aduaneros y Presupuestales, Iure Editores, Colección de Derecho Fiscal, 3ª edición, México, 2004.
- CARVAJAL CONTRERAS, Máximo, Derecho Aduanero Mexicano, Ed. Porrúa, 7ª edición, México, 1998.
- CISNEROS GARCÍA JUAN RABINDRANA, Procesos y Procedimientos Fiscales y Aduaneros, Editorial Escuela de Estudios Jurídicos y Fiscales Cisneros Rico, S.C., 2ª ed., México, 2011.

- CORREA ALCALÁ CÉSAR OMAR, Glosario Básico de Derecho Aduanero y Comercio Exterior, Ed. DERCOEXA, México, 2010.
- DEL CASTILLO DEL VALLE, Alberto, Derechos Humanos, Garantías y Amparo, Ediciones Jurídicas Alma, S.A. de C.V., 2ª ed., México, 2011.
- DIEP DIEP, Daniel, Exégesis del Código Fiscal de la Federación 2000, Ed. PAC, S.A. de C.V., 2ª ed., México, 2000.
- GÓMEZ LARA, Cipriano, Teoría General del Proceso, Oxford, 10ª. ed., México, 2011.
- GRANADOS VALERIO, Claudia Minerva, Análisis Jurídico de la Base Gravable en Derecho Aduanero, Porrúa, México, 2005.
- GORJÓN GÓMEZ, Francisco J., y otro, Métodos alternativos de solución de conflictos, Oxford, México, 2008.
- HERNÁNDEZ DE LA CRUZ, Arturo, Estudio Práctico de las Infracciones y Sanciones Aduaneras 2003, Ed. ISEF, México, 2003.
- LUCERO ESPINOSA, Manuel. (2008). "Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo Federal". México: Ed. Porrúa.
- MARGAIN MANAUTOU, Emilio, De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegitimidad, Ed. Porrúa, 11ª edición, México 2002.
- MARTÍNEZ MORALES, Rafael I, Derecho Administrativo, Biblioteca, Diccionarios Jurídicos Temáticos, volumen 3, Harla, México, 1997.
- MILIA, Fernando A., El conflicto extrajudicial, Ed. Rubinzal-Culzoni Editores, Buenos Aires, Argentina, 1997.

- MORENO VALDEZ, Hadar y otro, Materia Aduanera. Procedimientos administrativos y penales, infracciones, delitos y sus medios de defensa, Porrúa, México, 2007.
- OVALLE FAVELA, José, Derecho Procesal Civil, Oxford, 8ª. Ed., México, 2003
-----"Teoría General del Proceso". Edit. Oxford University Press.
- PACHECO MARTÍNEZ, Filiberto, Derecho de Comercio Exterior, Porrúa, México, 2005
- PEÑA GONZALEZ OSCAR, Mediación y Conciliación Extrajudicial, Ed. Flores Editor y distribuidor, México, 2010.
- QUINTERO, Beatriz y otro, Teoría General del Proceso, 3ª. ed., TEMIS, México, 2000.
- REYES ALTAMIRANO, Rigoberto, Manual Aduanero, Tomos I y II, EditorialTax Editores, 3ª edición, México, 2004.
- ROHDE PONCE, Andrés, Derecho Aduanero Mexicano, EditorialISEF, 1ª reimpresión de la 1ª edición, México, 2000.
- SALDAÑA PEREZ, Juan Manuel, Comercio Internacional, Régimen Jurídico Económico, Ed. Porrúa-Universidad Panamericana, 3ª edición, México, 2010.
- SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, Derecho Fiscal Mexicano, Ed. Porrúa, México, 1999.
- SÁNCHEZ LEÓN, Gregorio, Derecho Fiscal Mexicano, tomos I y II, Ed. Cárdenas Editor y Distribuidor, 11ª edición, México, 1998.

- SANTOS AZUELA, Héctor, Teoría General del Proceso, Mac Graw Hill, México, 2000.
- SILVA JUÁREZ, Ernesto, Valor en Aduana, PAC, México, 2011.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Las Garantías de Seguridad Jurídica, Colección Garantías Individuales, Tomo 2, 2ª reimpresión, México, 2004.
- TREJO VARGAS, Pedro, Tratado de Derecho Aduanero, Tax editores, México, 2012
- , El Sistema Aduanero de México, Ed. Virgilio Vallejo Editor, 2ª impresión, México, 2003.
- , Aduanas: Régimen Jurídico y Facilitación, Porrúa, México, 2008.
- TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA, Procedimientos en Materia Fiscal y Administrativa, Especialización en Materia Procesal Fiscal, Guía de Estudio, Módulo VI, Primera Parte, Ed. Instituto de Estudios sobre Justicia Administrativa, México, 2000.
- UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MÉXICO, Prácticas Desleales del Comercio Internacional (Antidumping), UNAM, México, 1995.
- UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA DE MÉXICO, Derecho Fiscal, Colección Didáctica II, Unitec, México, 1999.
- URIBARRI CARPINTERO, Gonzalo, Derecho Arbitral Mexicano, Porrúa, México, 2006.
- WITKER V, Jorge, et al, Régimen jurídico del comercio exterior en México, Ed. UNAM, México, 2000.

HEMEROGRAFÍA.

SÁNCHEZ ESTRADA, Jorge, "Pama y su Defensa Fiscal", en *Prontuario de Actualización Fiscal*, número 328, 1ª quincena, junio de 2003, México, 2003.

DICCIONARIOS

Diccionario Jurídico Mexicano, 12ª edición, Ed. Porrúa-UNAM, México, 1998.

Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, tomos I y II, 22ª edición, Ed. Espasa Calpe, España, 2001.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consultado en página Intrasat del Servicio de Administración Tributaria, México, 2013.

Código Federal de Procedimientos Civiles, consultado en página Intrasat del Servicio de Administración Tributaria, México, 2013.

Código Fiscal de la Federación, consultado en página Intrasat del Servicio de Administración Tributaria, México, 2013.

Ley Aduanera, consultado en página Intrasat del Servicio de Administración Tributaria, México, 2013.

Ley de Amparo, consultado en página Intrasat del Servicio de Administración Tributaria, México, 2013.

Ley de Amparo, comentada, Alberto del Castillo del Valle, Ed. Ediciones Jurídicas Alma, S.A. DE C.V., 5ª edición, México, 2003.

Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, consultado en página Intrasat, del Servicio de Administración Tributaria. México, 2013.

Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, consultado en página Intrasat, del Servicio de Administración Tributaria. México, 2013.

Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior 2012. consultado en página Intrasat, del Servicio de Administración Tributaria. México, 2010

Manuel de Operación Aduanera, consultado de la página de Intrasat, del Servicio de Administración Tributaria, México, 2013.

OTRAS FUENTES:

INTERNET:

IUS, Jurisprudencia y Tesis Aisladas, Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultado en la página de internet www.scjn.gob.mx, México, 2013.

CENTRO DE JUSTICIA ALTERNATIVA DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL, página web: [http://www.poderjudicialdf.gob.mx/es/PJDF/1er Trimestre](http://www.poderjudicialdf.gob.mx/es/PJDF/1er_Trimestre).

[http://www.poderjudicialdf.gob.mx/en/PJDF/Centro de Justicia Alternativa Organos](http://www.poderjudicialdf.gob.mx/en/PJDF/Centro_de_Justicia_Alternativa_Organos).