

Universidad Nacional Autónoma de México
Facultad de Derecho

Tesis

“Análisis jurídico del embargo de mercancías de comercio exterior que ya fueron materia de un procedimiento administrativo en materia aduanera (PAMA).”

Tesis que presenta la C. Esther Cuevas Rodríguez para obtener el grado de Licenciado en Derecho

Asesor: Dr. Sergio Filiberto Pacheco Martínez

México, D.F., a 1 de febrero de 2007



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.

Dedico esta Tesis:

A mi madre:

Con cariño y respeto, por ser la persona que me enseñó a caminar por la vida con firmeza y decisión.

A mi hermano Gabriel:

Por ser el compañero que ha sabido caminar a mi lado, el que me escucha y apoya en mis decisiones.

A mi hermano Adrián:

Quien aunque no esta presente físicamente, se encuentra conmigo en mi mente y en mi corazón, quien en donde quiera que se encuentre se que se alegra de este paso que finalmente di.

Así como a mis hermanos Elizabeth y Daniel por su confianza en mí.

A mi tía Toña:

Por habernos dado su amor y apoyo.

A mi querido esposo:

Por que sin su apoyo y dedicación no hubiese podido concluir este trabajo.

A mis pequeñas bebés Adriana y Michelle:

Por lo que ellas representan la fuerza que me animo a concluir mi carrera, con la esperanza de que siempre se sientan orgullosas de mí.

Con mi más sincero agradecimiento:

A Dios:

Por todo lo que me ha dado y me ha permitido ser.

A mi asesor Dr. Sergio Filiberto Pacheco Martínez:

Por su dirección, apoyo y comprensión.

A mis maestros:

Que llenaron mi trayectoria de estudiante de conocimientos y aspiraciones.

De igual manera doy gracias a todas aquellas personas que me han ayudado a ser la persona que soy, por su guía, consejos y apoyo.

También quiero agradecer a la H. Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México por mi formación como abogada y de la cual estoy orgullosa de haber egresado.

INDICE

Introducción

Capítulo 1. Derecho Aduanero y Comercio Exterior, definiciones y marco jurídico

- 1.1. Definición derecho aduanero y comercio exterior.
- 1.2. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 1.3. Ley Aduanera.
- 1.4. Código Fiscal de la Federación.
- 1.5. Ley del Servicio de Administración Tributaria.

Capítulo 2. Autoridades competentes para verificar la legal importación, tenencia y/o estancia en el país de mercancías de comercio exterior.

- 2.1. El Servicio de Administración Tributaria como órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y sus facultades.
- 2.2. La Administración General de Aduanas y sus unidades administrativas y sus facultades.
- 2.3. La Administración General de Auditoría Fiscal Federal y sus unidades administrativas y sus facultades.
- 2.4. Entidades Federativas coordinadas y sus facultades.

Capítulo 3. Verificación de mercancías de comercio exterior para determinar su legal importación, tenencia y/o estancia en el país y el procedimiento administrativo en materia aduanera (PAMA)

- 3.1. Despacho aduanero.
- 3.2. Visita domiciliaria en materia aduanera.
- 3.3. Verificación de mercancías de comercio exterior en transporte y de vehículos de procedencia extranjera.
- 3.4. Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera.
- 3.5. Resolución recaída al Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera y medios de impugnación.

Capítulo 4. Embargo de mercancías que ya fueron objeto de un procedimiento administrativo en materia aduanera.

- 4.1. Tesis de jurisprudencia 2a./J. 140/2002, aprobada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- 4.2. Contradicción de tesis 59/2003-SS., aprobada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- 4.3. Extinción de las facultades de comprobación de las autoridades aduaneras.

Conclusiones, sugerencias y aportaciones.

Objetivos

Primero.- Destacar la trascendencia del ejercicio de las facultades de comprobación de las autoridades aduaneras, respecto de mercancía de comercio exterior que haya sido materia de un procedimiento administrativo en materia aduanera.

Segundo.- Desentrañar la importancia en el rubro de la seguridad jurídica (para los contribuyentes y la autoridad aduanera) del tratamiento de la figura del embargo de mercancías de comercio exterior.

Tercero.- Destacar la importancia del derecho como marco jurídico regulatorio de las relaciones comerciales para el tránsito de mercancías que son objeto de comercio exterior.

Cuarto.- Señalar la trascendencia del ejercicio de las facultades de comprobación de las autoridades aduaneras, respecto de mercancía de comercio exterior que haya sido materia de un procedimiento administrativo en materia aduanera.

Quinto.- Destacar la importancia del criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto de que la autoridad aduanera que embargó mercancía de comercio exterior, no puede ejercer nuevamente sus facultades de comprobación sobre aquella mercancía que fue materia de un procedimiento administrativo en materia aduanera.

Sexto.- Precisar que las facultades de la autoridad aduanera para verificar la legal importación, tenencia y/o estancia en el país de mercancías de comercio exterior, no se extinguen conforme el referido criterio de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Séptimo.- Determinar que no existe repetición del acto cuando las autoridades aduaneras ejercerían de nueva cuenta sus facultades de comprobación sobre mercancías de comercio exterior que ya fueron objeto de un procedimiento administrativo en materia aduanera, respecto del cual no se pronunciaron sobre la legal importación, tenencia y/o estancia en el país de dicha mercancía, por haber concluido el término de cuatro meses que establece el artículo 153 de la Ley Aduanera vigente, para emitir la resolución respectiva.

Introducción

Es importante destacar que el Estado es la institución encargada de administrar, coordinar, proporcionar y garantizar las necesidades sociales básicas y por ende el encargado de obtener recursos económicos para cumplir sus propósitos mismos que son generados primordialmente de las aportaciones que efectúan los contribuyentes mediante el pago de contribuciones. En materia aduanera podemos señalar que las funciones del estado son de protección, recaudación, y promoción o fomento del comercio exterior (importación y exportación).

De ahí que resulte de gran trascendencia definir y conocer cual es el marco jurídico del Derecho Aduanero y comercio exterior, por lo que en el primer capítulo de la presente tesis denominado Derecho Aduanero y comercio exterior, definiciones y marco jurídico, se señalaran diversas definiciones de derecho aduanero y comercio exterior y se analizaran a grandes rasgos la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Aduanera, el Código Fiscal de la Federación y la Ley del Servicio de Administración Tributaria, con el objeto de destacar la trascendencia del derecho como marco jurídico regulatorio de las relaciones comerciales para el tránsito de mercancías que son objeto de comercio exterior.

En el capítulo segundo denominado Autoridades competentes para verificar la legal importación, tenencia y/o estancia en el país de mercancías de comercio exterior, se señala como se encuentra integrado el Servicio de Administración Tributaria, por que es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y cuales son sus facultades en materia aduanera. De igual manera, se analizan las Administraciones Generales de Aduanas y de Auditoría Fiscal Federal por ser autoridades que tienen facultades de comprobación en materia aduanal, así como a aquéllas autoridades aduaneras que sin formar parte del Servicio de Administración Tributaria ejercen esas facultades, como es el caso de las Entidades Federativas a través de los Convenios de Colaboración Administrativa celebrados con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Así mismo, en el capítulo tercero denominado Procedimientos de verificación de mercancías de comercio exterior para determinar su legal importación, tenencia y/o estancia en el país, se analizaran los procedimientos de despacho aduanero en sus

dos etapas (reconocimiento aduanero y segundo reconocimiento aduanero), visita domiciliaria en materia aduanera, verificación de mercancías de comercio exterior en transporte y verificación de vehículos de procedencia extranjera.

En el capítulo cuarto denominado el Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera, se analizan algunos elementos de dicho procedimiento como son embargo precautorio, el acta de inicio, el ofrecimiento de pruebas, la presentación de alegatos, el plazo para resolverlo y notificarlo, así mismo se mencionan los efectos de la resolución que recaiga al procedimiento administrativo en materia aduanera y los medios de impugnación que se tienen para combatirla.

Por último en el capítulo quinto denominado embargo de mercancías que ya fueron objeto de un Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera se analiza la Tesis de Jurisprudencia 2a./J. 140/2002, aprobada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la Contradicción de tesis 56/2003-SS, aprobada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y se habla de lo que es la extinción de las facultades de comprobación de las autoridades aduaneras y del resarcimiento.

Todo ello con el objeto determinar que la autoridad puede ejercer sus facultades de comprobación respecto de mercancías que ya fueron objeto de un procedimiento administrativo en materia respecto del cual no se pronunció en relación a su legal importación, tenencia y/o estancia en el país por haber concluido el término que tenía para emitir la resolución respectiva y que dicha situación no implica que se este en presencia de repetición del acto.

Lo anterior, con el propósito de lograr que el marco normativo que rige la actuación del Estado, sea soportado entre otros por el principio de seguridad jurídica, lo que implicaría que la autoridad respetara los plazos a que se refieren los artículos 153 y 155 de la Ley Aduanera, para tal efecto el 1 de enero de 2002, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación fue reformado el artículo 153 de la Ley en cita, para quedar como sigue:

Artículo 153. ... Cuando el interesado presente pruebas documentales que acredite la legal estancia o tenencia de las mercancías en el país; desvirtúen los supuestos por los cuales fueron objeto de embargo precautorio o acrediten que el valor declarado fue

determinado de conformidad con el título III, capítulo III, sección primera de esta ley en los casos a que se refiere el artículo 150 de esta ley, dictará de inmediato la resolución, sin que en estos casos se impongan sanciones ni se esté obligado al pago de gastos de ejecución; de existir mercancías embargadas se ordenara su devolución. Cuando el interesado no presente las pruebas o éstas no desvirtúen 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 aquél en que surtió efectos la notificación del inicio del procedimiento administrativo en materia aduanera. De no emitirse la resolución definitiva en el término de referencia, quedarán sin efectos las actuaciones de la autoridad que dieron inicio al procedimiento.

Lo anterior, en virtud de que al ser omisa la autoridad con la emisión de la resolución dentro del término establecido, causaba un perjuicio al gobernado en sus bienes, propiedades, posesiones o derechos al actuar de manera indefinida respecto de los derechos de goce, disposición y certidumbre sobre la mercancía embargada hasta en tanto la propia autoridad así lo dispusiera, lo que ocasionada inseguridad jurídica al propietario, poseedor y/o tenedor de la mercancía que fue embargada con motivo del inicio de dicho procedimiento.

No obstante lo anterior, en la actualidad la autoridad aduanera al no poder emitir la resolución en tiempo procede a liberar las mercancías que se encontraban sujetas a embargo precautorio, con lo cual da cumplimiento a lo establecido en el artículo 153 de la Ley Aduanera, sin embargo a efecto de evitar que mercancías respecto de las cuales no se ha acreditado su legal estancia en el país circulen libremente, otra autoridad aduanera procede a embargarlas nuevamente, con el propósito de determinar su legal importación, tenencia o estancia.

Situación que se lleva a cabo tomando en consideración que en relación con dicha mercancía no se ha determinado su legal importación, tenencia o estancia en el país al momento de la entrega de la misma, es decir la autoridad ejercita sus facultades de comprobación a efecto de resguardar el principio de seguridad jurídica que consagra la Constitución, es decir el de no permitir que circule en el país mercancía respecto de la cual no se ha acreditado su legal importación, tenencia o estancia en el país.

Capítulo 1.

DERECHO ADUANERO Y COMERCIO EXTERIOR, DEFINICIONES Y MARCO JURÍDICO.

Sumario:

- 1.1. Definición derecho aduanero y comercio exterior.
- 1.2. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 1.3. Ley Aduanera.
- 1.4. Código Fiscal de la Federación.
- 1.5. Ley del Servicio de Administración Tributaria.

Objetivos específicos: Destacar la trascendencia del derecho como marco jurídico regulatorio de las relaciones comerciales para el tránsito de mercancías que son objeto de comercio exterior.

Método: Analítico Legislativo.

1.1. Definición Derecho Aduanero y Comercio Exterior.

El derecho es un elemento, imprescindible en el marco de las relaciones comerciales que da certeza jurídica a los entes que intervienen en intercambio comercial.

Antes de definir el Derecho Aduanero, se considera conveniente señalar a cargo de quien se encuentra la aplicación de dicho derecho, al respecto el jurista argentino Ricardo Xavier Basaldua, señala que “Ya fuera para asegurar la observancia de las prohibiciones a la exportación y a la importación, ya fuera para hacer efectiva la percepción de los tributos que gravaban la entrada y salida de mercaderías del territorio, en los distintos pueblos y naciones debió recurrirse a una organización más o menos compleja, integrada por numerosas personas que conformaron un servicio aduanero o privado de mayor o menor entidad.” (1)

En ese orden de ideas, continua señalando que “Esta organización se fue modelando, desarrollando y perfeccionando al tenor de las exigencias que le imponía el cabal cumplimiento de las funciones encomendadas. Así se configuró la institución que hoy denominamos Aduana.” (2)

(1) Basaldua, Ricardo Xavier. Derecho Aduanero, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1992, p. 34.

(2) Ibidem. p. 35.

Asimismo, la etimología de la palabra aduana de acuerdo a dicho autor significa “Registro o libro de cuentas donde se anota el ingreso y la salida de las mercaderías de determinados territorios o jurisdicciones. Se pone así de manifiesto esta función de registrar, verificar lo que entra y lo que sale, que precisamente habrá de caracterizar a la “aduana” como oficina, local o establecimiento, es decir, como “institución”. (3)

Los juristas Jorge Witker y Gerardo Jaramillo, señalan que las aduanas son “Los lugares autorizados para la entrada al territorio nacional o la salida del mismo de mercancías y de los medios en que se transportan o conducen, en los cuales se aplican los programas de actividades referentes a la legislación que regula y grava la entrada y salida del territorio nacional de productos, medios de transporte, despacho aduanero y los hechos o actos que deriven de éste o de dicha entrada o salida”. (4)

Por su parte, para la Administración General de Aduanas dependiente del Servicio de Administración Tributaria, órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las aduanas son: “oficinas públicas administrativas establecidas en las fronteras, litorales y ciudades importantes del país, con facultades para fiscalizar, vigilar y controlar la entrada y salida de mercancías, así como los medios en que son transportadas; asegurar el cumplimiento de las disposiciones que en materia de comercio exterior se emitan; hacer cumplir las leyes aplicables y las que se relacionan con su actividad, como las de seguridad nacional, economía, salubridad, comunicaciones, migratorias, fitosanitarias, entre otras; así como recaudar impuestos, aprovechamientos y demás derechos en materia de comercio exterior.” (5)

Para el jurista Máximo Carvajal Contreras, la aduana es “El órgano de la Administración Pública establecido por el Ejecutivo Federal, autorizado para controlar el comercio exterior con las limitaciones y prohibiciones que las leyes fijan a las mercancías, percibiendo los impuestos que se generan y regulando la economía nacional.” (6)

(3) Basaldua, Ricardo Xavier. Op. Cit. p. 35

(4) Witker, Jorge y Jaramillo, Gerardo. Comercio Exterior de México, Marco Jurídico y Operativo, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1996, p. 51.

(5) Página Web. www.aduanas.gob.mx. 10 de julio de 2006.

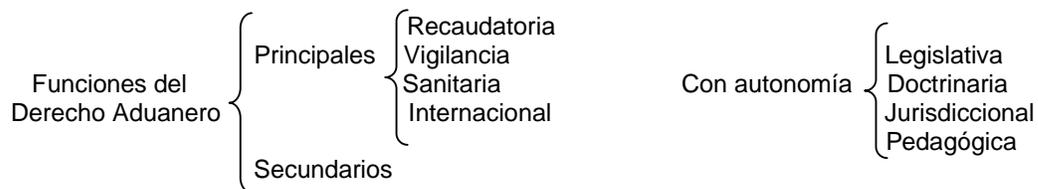
(6) Carvajal Contreras, Máximo. Las Aduanas en México, Editorial Porrúa, México, p. 100.

Asimismo, para el Doctor Filiberto Pacheco Martínez, las aduanas son “Oficinas públicas administrativas establecidas en los lugares de acceso o salida del país, dependientes del Servicio de Administración Tributaria perteneciente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con facultades para recaudar impuestos y demás derechos, que se hallen a su cargo, fiscalizar la entrada y salida de mercancías y hacer cumplir las leyes que a este ramo se refieren, y las que le son conexas, como las de salubridad, comunicaciones, migratorias, etc.” (7)

De lo anterior, se puede concluir que aduana es el órgano encargado de vigilar la entrada y salida de mercancías de comercio exterior, así como de los medios en que se transporten, con el objeto de comprobar el debido cumplimiento de las disposiciones aduaneras que regulen su introducción o salida al o del territorio nacional, así como de recaudar los impuestos, derechos y aprovechamientos que se generen con motivo de dicha introducción o salida.

Por otra parte, para efectos de este estudio es de gran importancia definir lo que es el derecho aduanero, al respecto el Doctor Máximo Carvajal Contreras, lo define como:

“El conjunto de norma jurídicas que regulan, por medio de un ente administrativo, las actividades o funciones del Estado en relación con el comercio exterior de mercancías que entren o salgan en sus diferentes regímenes al o del territorio y las personas que intervienen en cualquier fase de la actividad o que violen las disposiciones jurídicas”. (8)



Asimismo, el Agente Aduanal Andrés Rhodé Ponce, señala que derecho aduanero es “El conjunto de instituciones y principios que se manifiestan en normas jurídicas que regulan la actividad aduanera del Estado, las relaciones entre el Estado

(7) Pacheco Martínez, Filiberto. Derecho de Comercio Exterior, Editorial Porrúa, México, 2005, p. 12.

(8) Carvajal Contreras, Máximo. Derecho Aduanero, Décima Edición, Editorial Porrúa, México, 2000, p. 4.

y los particulares que intervienen en dicha actividad, la infracción a esas normas, sus correspondientes sanciones y los medios de defensa de los particulares frente al Estado.” (9)

La Licenciada Francisca Moyotl Hernández, lo define como “El conjunto de normas jurídicas que regulan la entrada y salida de mercancías al o del territorio nacional, así como el establecimiento de sanciones e infracciones administrativas a los sujetos que intervienen en la actividad aduanera.” (10)

De conformidad con el Glosario básico de la ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración), Derecho aduanero es el “Conjunto de normas jurídicas codificadas que sirven para regular el comercio exterior y las actividades que desarrollan los hombres en la intervención ante las Aduanas.” (11)

En relación al derecho aduanero el Maestro José Othón Ramírez, señala que “Es común concebir que el derecho aduanero se caracteriza por:

- I. Llevar a cabo la vigilancia de la entrada y salida de mercancías de territorio nacional.
- II. La recaudación de impuestos o derechos de aduana, con objeto de ingresar fondos a la hacienda pública.
- III. Compensar los precios de las mercancías derivados de las diferentes condiciones de producción de un país a otro, a través de diversos instrumentos proteccionistas.” (12)

Sin embargo, manifiesta dicho autor que “La evolución que en nuestro país han alcanzado las normas aduaneras ha superado el concepto anterior, dando lugar al nacimiento de una nueva rama del derecho, el derecho aduanero, que no sólo se limita a normar el aspecto tributario; por el contrario, día a día va adquiriendo atribuciones mucho más amplias, introduciéndose con mayor incidencia en el campo económico.

- (9) Rhodé Ponce, Andrés. Derecho Aduanero Mexicano, Segunda Edición, ISEF, México, 2000, p. 55.
- (10) Moyotl Hernández, Francisca. El Embargo Precautorio en Materia Aduanera, Primera Edición, ISEF, México, 2005, p. 35.
- (11) Página Web www.aladi.org. Glosario Básico de la ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración).
- (12) Ramírez Gutiérrez, José Othón. Concepto y Fundamento Constitucional del Derecho Aduanero. Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Número 53, Sección de Artículos, 1985, p. 640.

Aun cuando históricamente y en forma inicial su campo de aplicación fue normado por el derecho tributario, en la actualidad la actividad fiscal ya no ocupa un primer lugar en importancia; en este momento ha de subordinarse a otras finalidades esenciales desde el punto de vista de política económica, comercial e industrial.” (13)

Así mismo, señala que “El derecho aduanero se encuentra conformado, como ya lo mencionamos anteriormente, por normas fiscales y extrafiscales, ocupando estas últimas un lugar preponderante sobre las primeras. Es inútil negar la cuestión anterior, lo que nos llevaría como afirma Idelfonso Sánchez, a una discusión bizantina; sin embargo, ambos aspectos no deben ser considerados como elementos opuestos, sino como bases de una construcción fructífera.” (14)

Finalmente, el Maestro José Othón Ramírez Gutiérrez, define al derecho aduanero como “el conjunto de normas jurídicas que regulan los regímenes aduanales, la conducta de quienes intervienen en su realización, el comercio exterior y la aplicación de sanciones en caso de infracción a las normas enunciadas.” (15)

En ese orden de ideas, podemos definir al derecho Aduanero como el conjunto de normas jurídicas que regulan la entrada y salida de mercancías del territorio nacional, definiendo procedimientos, conductas y sanciones que delimitan el actuar de los sujetos que intervienen en la importación o exportación de mercancías.

De igual manera resulta indispensable definir lo que es el comercio exterior, para lo cual desglosaremos el término en cuestión de la siguiente manera.

El Maestro Pedro Trejo Vargas, señala que la palabra comercio “(... deriva del latín commercium, de cum, con y la merx-cis, mercancía, es decir, con mercancías), se refiere a una actividad que persigue un fin de lucro consistente en el intercambio de bienes o servicios entre productores y consumidores y que facilita la circulación de la riqueza.

(13) Ramírez Gutiérrez, José Othón. Op. Cit. pp.640-641.

(14) Ibidem. p. 641.

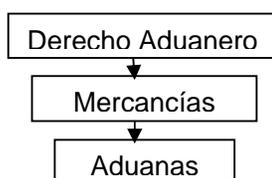
(15) Ibidem. P. 647.

El concepto de comercio desde el punto de vista económico, se caracteriza por la actividad de intermediación entre productores y consumidores, con la finalidad de obtener un lucro. En términos jurídicos, a esta característica se incluye, además, la actividad de las empresas, de la industria, los títulos de crédito, las patentes, las marcas y todo aquello que el legislador haya querido reputar como tal y sea plasmado en el derecho positivo.” (16)

Asimismo, dicho autor señala que el comercio exterior “constituye aquella parte del sector externo de la economía que regula los intercambios de bienes, servicios, capitales y tecnología entre proveedores y consumidores residentes en dos o más territorios aduaneros y/o países distintos cuyas operaciones se registran estadísticamente en su balanza comercial. Asimismo, la disciplina que regula el intercambio del comercio exterior es la política comercial externa o política económica internacional, sector, que junto a las demás políticas sectoriales, conforman la política económica de un país.” (17)

Por su parte el Maestro Ballesteros Román, Alfonso J., señala que “El Comercio Exterior es aquella actividad económica basada en los intercambios de bienes, capitales y servicios que lleva a cabo un determinado país con el resto de los países del mundo, regulado por normas internacionales o acuerdos bilaterales”. (18)

En ese orden de ideas, podemos señalar que el comercio exterior implica un intercambio de bienes, capitales, servicios y tecnología, como consecuencia de una actividad económica entre proveedores y consumidores residentes en distintos países del mundo, que se encuentra regulada por normas internacionales o, acuerdos bilaterales y nacionales (Ley mercatoría).



(16) Trejo Vargas Pedro y otros. Comercio Exterior sin Barreras, Primera Edición, Ediciones Fiscales ISEF, México, 2001, p. 17.

(17) Trejo Vargas Pedro y otros. Op. Cit. p. 18.

(18) Ballesteros Román, Alfonso J. Comercio Exterior. Teoría y Práctica. Universidad de Murcia, 2001, p. 11.

1.2 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El marco jurídico que regula la función aduanera en México, se conforma de diversas leyes, reglamentos, reglas de carácter general, decretos, entre otros, que establecen las bases y obligaciones que se deben de cumplir por importadores, exportadores, autoridades, prestadores de servicios, etc.

El ordenamiento jurídico más importante dentro de la legislación aduanera, es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que es considerada la Ley Suprema de la Nación. El constituyente y la doctrina, han clasificado al derecho aduanero constitucional.

Marco Constitucional Aduanero:	{	Facultades del Ejecutivo Facultades del Legislativo Derechos y Obligaciones de los Mexicanos Prohibiciones de las Entidades
--------------------------------------	---	--

De la misma manera los Tratados de Libre Comercio celebrados por nuestro país son en conjunto con la Constitución, de los ordenamientos principales para la aplicación y regulación de la actividad aduanera y el comercio internacional.

En ese orden de ideas, tenemos que el derecho aduanero mexicano cuenta con una base constitucional, al respecto el Doctor Máximo Carvajal Contreras, señala lo siguiente:

“Su base la encontramos en los preceptos que en orden numérico, me voy a permitir a continuación señalar: Artículos 29, 31 Fracción IV, 49, 73 Fracciones VII, XXIX y XXX; 89 Fracción XIII; 117 Fracciones IV, V, VI y VII; 118 Fracción I y 131 de la Constitución General de la República.

Como un criterio muy personal sistematizaré las disposiciones constitucionales en cuatro agrupamientos: el primero, que denominaré Facultades del Poder Legislativo, que son las que se encuentran en el Artículo 73 con sus fracciones correspondientes. El segundo Prohibiciones a los Estados, que comprenderá los Artículos 117 con sus fracciones y el 118 Fracción I. El tercero, de las Facultades del Poder Ejecutivo; aquí encuadraremos los Artículos 49, 29, 131 con su Ley Reglamentaria; y el 89 Fracción III. El cuarto, Obligaciones de los Mexicanos, con el artículo 31, Fracción IV”. (19)

(19) Carvajal Contreras, Máximo. Derecho Aduanero, Op. Cit. p. 4.

De lo que se desprende que el derecho aduanero cuenta con una estructuración jerárquica de los dispositivos legales aplicables, que deriva precisamente de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma que permite la interpretación y aplicación de las leyes al gobierno, a la sociedad y al individuo dentro de un orden jurídico. Dejando en claro, que nada de lo que se regule a partir de dicha Constitución podrá contraponerse o ir más allá de lo que en ella se establece, en virtud de que de ella derivan las leyes orgánicas, reglamentarias y todas las demás leyes, que constituyen en orden descendente la jerarquía constitucional de leyes.

Por su parte el Maestro José Othón Ramírez Gutiérrez, manifiesta que “Examinar los preceptos constitucionales que sirven de base al derecho aduanero presenta facetas interesantes; en forma principal y no por ello limitada, se relaciona con la división de poderes, las facultades extraordinarias del Poder Ejecutivo para legislar y las facultades tributarias de la Federación y los Estados.”(20)

Al respecto, podemos decir que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece las bases jurídicas que regulan el comercio internacional en nuestro país, mediante las facultades del Congreso de la Unión, el Ejecutivo Federal. Dichas bases jurídicas se encuentran establecidas en diversos artículos los que se mencionan a continuación:

En primer lugar haremos referencia al artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual a la letra señala:

“Art. 29.- En los casos de invasión perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los Titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión, y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculos para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el

(20) Ramírez Gutiérrez, José Othón. Concepto y Fundamento Constitucional del Derecho Aduanero. Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Número 53, Sección de Artículos, 1985, p. 648.

Ejecutivo haga frente a la situación, pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde. ”

En relación a dicho artículo el Doctor Máximo Carvajal Contreras, manifiesta que “El artículo concede la suspensión de garantías individuales que sean necesarias para que en forma temporal, el Presidente de la República pueda resolver un asunto de emergencia en una parte o en la totalidad del Territorio Nacional. Para proceder la suspensión, se requiere la aprobación del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente, el acuerdo de los Secretarios de Estado, debiendo hacerse las notificaciones por prevenciones generales y nunca contra una sola persona.” (21)

Asimismo, es importante destacar que en el artículo 31 de nuestra Carta Magna que adelante se detalla, se encuentra el fundamento primordial que da origen a la obligación de los mexicanos de contribuir al gasto público.

“Art. 31.- Son obligaciones de los mexicanos:

...

IV.- Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

...”

Al respecto, el Doctor Máximo Carvajal Contreras, expresa “El precepto señalado contiene cuatro principios: el de Legalidad, el de Equidad, el de Proporcionalidad y el de Destino. El primero, lo encontramos en el establecimiento que las leyes hacen de las contribuciones a cargo de los particulares y en los caracteres esenciales del impuesto, la forma, contenido y alcance de la obligación tributaria. El segundo, es la proporción entre las normas y las exigencias de justicia encerradas en cada contribución, sintetizándolo como el que el tributo sea justo. El tercero, es cuando la contribución mantiene una relación constante entre su cuantía y el valor gravado. El cuarto, que su destino sea para que el Estado pueda cumplir con los altos fines a que está obligado y para ello requiere de ingresos fiscales y financieros.

Los impuestos aduaneros, cumplen con estas características ya que sirven para contribuir a los gastos públicos de la Federación exclusivamente, incluso en algunas ocasiones han sido la principal fuente de riqueza del Estado. Se encuentran

(21) Carvajal Contreras, Máximo. Derecho Aduanero, Op. Cit. pág. 4.

establecidos en una Ley que es la Tarifa de Importación y de Exportación. Son proporcionales porque el impuesto ad-valorem mantiene una relación constante entre el valor de la mercancía y la base gravable; y son equitativos por que son justos.” (22)

Respecto al contenido del artículo 31 Constitucional, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se ha pronunciado en el siguiente sentido:

“IMPUESTOS, PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD DE LOS. El artículo 31, fracción IV, de la Constitución, establece los principios de proporcionalidad y equidad en los tributos. La proporcionalidad radica, medularmente, en que los sujetos pasivos deben contribuir a los gastos públicos en función de su respectiva capacidad económica, debiendo aportar una parte justa y adecuada de sus ingresos, utilidades o rendimientos. Conforme a este principio los gravámenes deben fijarse de acuerdo con la capacidad económica de cada sujeto pasivo, de manera que las personas que obtengan ingresos elevados tributen en forma cualitativamente superior a los de medianos y reducidos recursos. El cumplimiento de este principio se realiza a través de tarifas progresivas, pues mediante ellas se consigue que cubran un impuesto en monto superior los contribuyentes de más elevados recursos y uno inferior los de menores ingresos, estableciéndose, además, una diferencia congruente entre los diversos niveles de ingresos. Expresado en otros términos, la proporcionalidad se encuentra vinculada con la capacidad económica de los contribuyentes que debe ser gravada diferencialmente conforme a tarifas progresivas, para que en cada caso el impacto sea distinto no sólo en cantidad sino en lo tocante al mayor o menor sacrificio, reflejado cualitativamente en la disminución patrimonial que proceda, y que debe encontrarse en proporción a los ingresos obtenidos. El principio de equidad radica medularmente en la igualdad ante la misma ley tributaria de todos los sujetos pasivos de un mismo tributo, los que en tales condiciones deben recibir un tratamiento idéntico en lo concerniente a hipótesis de causación, acumulación de ingresos gravables, deducciones permitidas, plazos de pago, etcétera, debiendo únicamente variar las tarifas tributarias aplicables de acuerdo con la capacidad económica de cada contribuyente, para respetar el principio de proporcionalidad antes mencionado. La equidad tributaria significa, en consecuencia, que los contribuyentes de un mismo impuesto deben guardar una situación de igualdad frente a la norma jurídica que lo establece y regula.” (23)

Por otra parte, resulta de gran trascendencia mencionar el artículo 49 Constitucional:

(22) Carvajal Contreras, Máximo. Derecho Aduanero. Op. Cit. p. 24.

(23) Genealogía: Informe 1985, Primera Parte, Pleno, tesis 32, página 400. Informe 1988, Primera Parte, Pleno, tesis 34, página 833. Registro No. 232197 Localización: Séptima Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación 199-204 Primera Parte Página: 144 Jurisprudencia Materia(s): Constitucional, Administrativa.

“Art. 49.- El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

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

De la lectura a dicho numeral, se observa que el mismo contiene el establecimiento de la división de poderes y la limitante para depositar la reunión de dichos poderes en una sola corporación, persona o individuo. Señalando como excepción el ejercicio de las facultades extraordinarias del Ejecutivo de la Unión con motivo de casos de invasión perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto

En relación con dicho artículo, el Doctor Máximo Carvajal Contreras, expresa lo siguiente:

“El precepto contiene la doctrina de la división de poderes al establecer que la Federación se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial; prohibiendo la reunión de dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

El principio general de la división de poderes, sufre en este precepto dos excepciones. La primera, cuando otorga facultades extraordinarias para legislar o sea la reunión de poderes en uno solo que en este caso, es el Ejecutivo de la Unión, en los términos del artículo 29 Constitucional. Esta excepción es eventual y temporal supeditada a la existencia previa de suspensión de garantías, la cual se da solamente en situación de peligro para el país y para lo cual deberán de cumplirse previamente con los requisitos y formalidades que el mismo artículo 29 establece.

La segunda, es también un rompimiento al principio general, pero éste se otorga sin que exista una situación de amenaza para nuestro país. Es una facultad permanente con una periodicidad anual, en la que se otorgan facultades extraordinarias para legislar en materia de comercio exterior al Ejecutivo de la Unión. Decimos que es permanente ya que es de tracto sucesivo; y anual por la obligación que tiene el Ejecutivo de solicitar la aprobación del uso que hace de esa facultad extraordinaria cada año, al enviar el presupuesto de egresos de la Federación al Congreso de la Unión. Este caso de excepción se encuentra en la aplicación del segundo párrafo del Artículo 131 de la Constitución.” (24)

(24) Carvajal Contreras, Máximo. Derecho Aduanero. Op. Cit. pp. 19-21.

En ese orden de ideas es de señalarse que el artículo 73, fracciones VII, XXIX y XXX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual prevé las facultades del Congreso de la Unión para legislar en materia de comercio exterior y para establecer contribuciones sobre este último.

“Art. 73.- El Congreso tiene facultad:

...

VII.- Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto;

...

XXIX.- Para establecer contribuciones:

1o.- Sobre el comercio exterior;

...”

De lo anterior, se desprende que el Congreso de la Unión tiene la facultad de imponer contribuciones sobre el comercio exterior, las cuales son consideradas en el presupuesto de egresos de la Federación. Asimismo, se observa que dicha disposición excluye a las entidades federativas para imponer y cobrar este tipo de contribuciones.

Por otra parte, es importante señalar que dentro de las facultades exclusivas del Senado de la República establecidas en el artículo 76, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se encuentra la de analizar la política exterior desarrollada por el Presidente de la República así como aprobar los tratados internacionales celebrados por el mismo.

“Artículo 76.- Son facultades exclusivas del Senado:

I.- Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso; además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión;

...”

Asimismo, es de señalarse que de conformidad con lo establecido en las fracciones X y XIII del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Presidente de la República tiene la facultad de dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales sometiéndolos a la aprobación del Senado de la República y la de habilitar puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas y designar su ubicación.

“Artículo 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

...

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

...

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

...”

Por otra parte el artículo 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus fracciones IV, V, VI y VII, establece para los Estados, las siguientes prohibiciones:

- ❖ Gravar el tránsito de personas o cosas al atravesar su territorio.
- ❖ Prohibir ni gravar la entrada o salida de su territorio a ninguna mercancía nacional o extranjera.
- ❖ Gravar la circulación, el consumo de mercancías nacionales o extranjeras con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos, o exija documentación que acompañe la mercancía.
- ❖ Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que establezcan diferentes impuestos o requisitos por la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras.

De lo anterior se observa que el legislador buscó proteger en principio el tránsito, circulación y consumo de mercancías nacionales o extranjeras, para el efecto de que ningún Estado pudiera limitarlas cuando transitaran por su territorio, ni gravara o prohibiera su entrada o salida a dicho territorio. Lo anterior, en virtud de que dichas facultades son privativas de la Federación.

De conformidad con lo establecido en la fracción I del artículo 118 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Estados de la Federación, tampoco podrán sin consentimiento del Congreso de la Unión establecer derechos por tonelaje,

o aquellos que deriven de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones.

"Artículo 118.- Tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión:

- I. Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones;
..."

El artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es la fuente principal en materia de comercio exterior y derecho económico de nuestro país, del cual deriva la reglamentación en dichas materias, mismo que prevé:

"Artículo 131.- Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aun prohibir, por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia; pero sin que la misma Federación pueda establecer, ni dictar, en el Distrito Federal, los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del artículo 117.

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

En relación con lo anterior, el Maestro José Othón Ramírez Gutiérrez, señala que:

"El primer párrafo se puede dividir en tres partes:

- 1ª. Es de carácter eminentemente aduanal; se otorga una facultad exclusiva a la Federación para gravar la importación, exportación o tránsito de mercancías.
- 2ª. Regula el comercio exterior y prohíbe a la Federación que al actuar como gobierno del Distrito Federal fije los impuestos alcabalariorios a que se refiere el artículo 117, fracciones VI y VII.
- 3ª. La Federación puede reglamentar y aún prohibir, por motivos de seguridad o de policía, la circulación en territorio nacional de mercancías."(25)

(25) Ramírez Gutiérrez, José Othón. Concepto y Fundamento Constitucional del Derecho Aduanero. Op. Cit. p. 653.

Al respecto, el Maestro Pedro Trejo Vargas señala que el artículo 131 citado establece como materia exclusiva de la Federación gravar el comercio exterior, el cual se puede dividir a su vez en dos partes:

“a) Es de carácter eminentemente aduanal, otorga facultad exclusiva a la Federación para gravar la importación, exportación o tránsito de mercancías.

b) Regula el comercio exterior y prohíbe a la Federación que al actuar como Gobierno del Distrito Federal fije los impuestos alcabalariorios a que se refiere el artículo 117, fracciones VI y VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.” (26)

En relación al segundo párrafo del artículo 131 Constitucional el jurista José Othón Ramírez Gutiérrez manifiesta:

“Este párrafo permite que el Congreso pueda delegar atribuciones legislativas en el Ejecutivo, poniendo en sus manos, en una buena medida, el equilibrio de la balanza internacional de comercio del país, siempre y cuando se reúnan las siguientes condiciones:

Que exista urgencia para regular:

- I. El comercio exterior.
- II. La economía del país.
- III. La estabilidad de la producción nacional.
- IV. Cualquier otro propósito en beneficio del país.

Si el ejercicio que haga el Ejecutivo, de estas facultades, no se encuentra debidamente fundado en los supuestos anteriores, la facultad concedida la estará ejerciendo en forma arbitraria e ilegal.” (27)

Asimismo, el segundo párrafo del artículo en cita establece que el Congreso de la Unión puede facultar al Ejecutivo Federal para que aumente, disminuya o suprima los gravámenes a la importación o exportación expedidos por el propio Congreso. A fin de regular la economía del país, la estabilidad de la producción nacional o de realizar cualquier propósito en beneficio del país.

(26) Trejo Vargas Pedro. El Sistema Aduanero de México, Talleres de Impresión de Estampillas y Valores de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Mayo 2003. pp. 52-53.

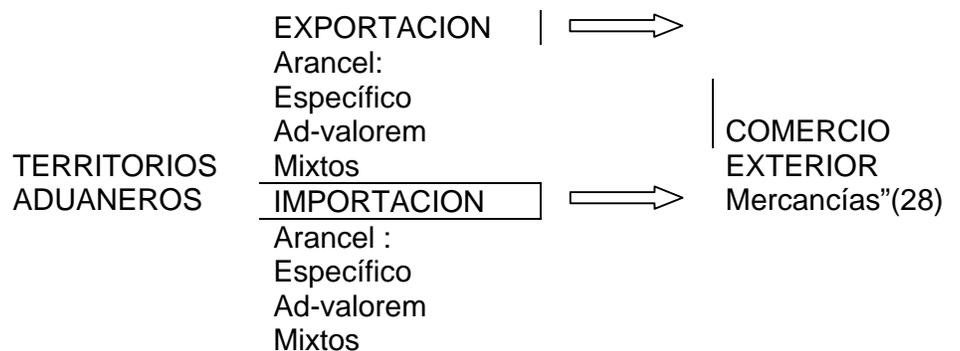
(27) Ramírez Gutiérrez, José Othón. Concepto y Fundamento Constitucional del Derecho Aduanero. Op. Cit. p. 654.

Del ejercicio que haga el Ejecutivo Federal de la facultad mencionada en el párrafo que antecede debe informar cada año a través del presupuesto de egresos de la Federación, el uso que hubiese hecho de la misma para su aprobación.

Al respecto, el Doctor Filiberto Pacheco Martínez, presenta el siguiente cuadro esquemático del artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: (28)

“Es facultad privativa de la Federación, por conducto del Ejecutivo Federal:

1. Aumentar,
2. Disminuir, o
3. Suprimir, o
4. Crear cuotas de importación-exportación,
5. Prohibir,
6. Restringir.



En relación con el artículo 131 Constitucional en comento, el Doctor Máximo Carvajal Contreras, señala lo siguiente:

“El artículo en su primer párrafo establece la facultad exclusiva de la Federación de gravar mercancías, siendo esto en cumplimiento de la fracción XXIX del Artículo 73 que dispone, que el Congreso tiene la facultad privativa de establecer los impuestos al comercio exterior. Este acto de gravar se va a efectuar sobre los tres regímenes aduaneros existentes: la importación, la exportación y el tránsito.

(28) Pacheco Martínez, Filiberto. Derecho de Comercio Exterior. Op. Cit. p. 10.

También se faculta a la Federación para que sea la única que pueda reglamentar y prohibir la circulación en el interior del país de toda clase de mercancías, sin que importe el lugar de su procedencia, por razones de seguridad o de policía.

Sobre el segundo párrafo de este precepto Constitucional , el cual fue aprobado en la sesión del 29 de diciembre de 1950 y entró en vigor el 28 de marzo de 1951, como ya lo afirmamos, es uno de los dos casos en que se otorgan facultades extraordinarias al Ejecutivo Federal para legislar, en este caso en materia de comercio exterior. La facultad le permite modificar una ley formal y materialmente expedida como lo es la Ley del Impuesto General de Importación y de Exportación; las modificaciones pueden consistir en aumentar, disminuir, suprimir y crear cuotas diferentes a las establecidas; restringir o prohibir las importaciones, exportaciones y tránsito de mercancías.

La facultad extraordinaria lleva la finalidad de que el Ejecutivo legisle en materia tan dinámica como lo es la del comercio exterior y con el objeto de regular a éste, a la economía del país y a la estabilidad de la producción nacional. El Ejecutivo al remitir Al Congreso cada año el presupuesto de egresos, solicitará la aprobación del uso que hubiese hecho de esta facultad. La aprobación consiste en un acto “a posteriori” que es sumamente novedoso en nuestro sistema jurídico.

Este artículo inicialmente fue reglamentando su segundo párrafo, por una ley que estuvo en vigor hasta el 13 de enero de 1986 en que se promulgó

en el Diario Oficial de la Federación de esa fecha la ley denominada; Ley Reglamentaria del artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Comercio Exterior y que junto con su reglamento publicado el 25 de noviembre de 1986; reguló las relaciones comerciales de México con los mercados mundiales. Esta ley fue abrogada por la que está en vigor, al publicarse en el Diario Oficial de la Federación el 27 de julio de 1993 y su reglamento publicado el 30 de diciembre de 1993.

Dicha ley tiene por objeto regular y promover el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, aplica las restricciones y medidas de regulación a las exportaciones e importaciones; regula la introducción de mercancías al territorio nacional cuando se efectúen en condiciones de practicas desleales de comercio exterior, establece y determina la cuota compensatoria aplicable a dicho caso. Fija el procedimiento a seguir para la aplicación de esta cuota compensatoria; así como la inspección, vigilancia, infracciones, sanciones y recursos administrativos. Promociones a las exportaciones.” (29)

Del análisis al contenido de la cita que antecede se desprende que la Ley Reglamentaria del artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos

(29) Carvajal Contreras, Máximo. Derecho Aduanero. Op. Cit. p. 22.

Mexicanos en Materia de Comercio Exterior, tiene por objeto regular y promover el comercio exterior, la economía del país y la estabilidad de la producción nacional en beneficio del país.

Al respecto, el Maestro Jorge Witker, señala “Como su nombre lo indica, reglamenta el artículo 131 Constitucional en materia de comercio exterior. En consecuencia es un instrumento jurídico por el que se faculta al Ejecutivo Federal para intervenir en las siguientes materias:

1. Aumentar, disminuir o suprimir los aranceles o cuotas de las tarifas de exportación o importación y para crear otras. En esta materia no se introducen innovaciones ya que se respeta la mecánica que actualmente establece la Ley Reglamentaria del párrafo segundo del artículo 131 Constitucional, por lo que continuará siendo el C. Presidente de la República quien expida los decretos correspondientes. Se introduce sin embargo el principio de la no discriminación, prohibiéndose el establecimiento de cuotas diferentes a las generales, salvo cuando existan compromisos internacionales que así lo justifiquen.
2. Establecer medidas de regulación o restricciones a la exportación o importación de mercancías consistentes en a) requisito de permiso previo para importar o exportar mercancías de manera temporal o definitiva, inclusive a las zonas libres del país; b) establecimiento de cupos máximos de mercancías de exportación o de importación; c) determinación de cuotas compensatorias, provisionales y definitivas a la importación de mercancías que se realice en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional y d) prohibición de importación o exportación de mercancías.
3. Restricción de la circulación del tránsito por el territorio nacional de las mercancías procedentes del y destinadas al extranjero, por razones de seguridad nacional, de salud pública, de sanidad fitopecuaria o conservación o aprovechamiento de especies.” (30)

Ley de Comercio Exterior

Tomando en consideración que la Ley de Comercio Exterior es el ordenamiento reglamentario del artículo 131 de la Constitución Federal, se considera conveniente señalar que dicho ordenamiento fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de julio de 1993 y modificada el 22 de diciembre del mismo año, regulando los siguientes aspectos fundamentales:

(30) Witker Jorge, Ley Aduanera. (Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Número 59. Sección de Estudios Legislativos, 1987. p. 606.

- ❖ Facultades del Ejecutivo Federal en materia de comercio exterior.
- ❖ Facultades de la Secretaría de Economía en este rubro.
- ❖ Existencia de la Comisión de Comercio Exterior.
- ❖ Existencia de la Comisión Mixta para la Promoción de las Exportaciones.
- ❖ Concepto de origen de las mercancías.
- ❖ Concepto, tipos y modalidades de aranceles.
- ❖ Medidas de regulación y restricción no arancelarias a la importación, exportación y tránsito de mercancías.
- ❖ Prácticas desleales de comercio internacional y procedimiento de investigación.
- ❖ Cuotas compensatorias.
- ❖ Medidas de salvaguarda y procedimiento de investigación.
- ❖ Promoción de exportaciones.
- ❖ Infracciones y sanciones en materia de comercio exterior y recurso administrativo.
- ❖ Mecanismos alternativos de solución de controversias.

De lo citado con antelación, podemos decir que la Ley de Comercio Exterior representa los cimientos de la materia aduanera, ya que brinda las condiciones propicias para que el comercio internacional de México se desarrolle en un marco de derecho para cada una de las partes que intervienen.

La ley citada se divide en IX Títulos:

- I. Disposiciones Generales.
- II. Facultades del Ejecutivo Federal, de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y de las comisiones auxiliares.
- III. Origen de las Mercancías
- IV. Aranceles y Medidas de Regulación y Restricciones No Arancelarias del Comercio Exterior.
- V. Prácticas Desleales de Comercio Internacional
- VI. Medidas de Salvaguarda
- VII. Procedimientos en Materia de Prácticas Desleales de Comercio Exterior y Medidas de Salvaguarda.
- VIII. Promoción a las Exportaciones
- IX. Infracciones, Sanciones y Recursos

No hay que olvidar que la Ley de Comercio Exterior, da continuidad a lo expuesto en el artículo 131 Constitucional, que menciona las facultades del Ejecutivo Federal en materia de Comercio Exterior (artículo 4). Toda vez que es el Ejecutivo Federal quien tiene más facultades para regular la materia aduanera y quien designa a la Secretaría de Economía, como dependencia de enlace con los exportadores y para llevar a cabo el control administrativo en relación con esta materia (artículo 5).

Cabe mencionar, que el Ejecutivo Federal creó dos Comisiones que procuran el correcto desarrollo del Comercio Exterior, así como su fortalecimiento:

1) COCEX (Comisión de Comercio Exterior) en ella intervienen dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (artículo 6).

2) COMPEX (Comisión Mixta de Promoción a las Exportaciones) en la cual tienen participación tanto el Sector Público como el Privado, de donde proviene el denominativo de Mixta (artículo 7).

Lo anterior, en virtud de que una de las finalidades de esta ley es lograr que México se integre cada vez más y mejor a los beneficios del Comercio Exterior, motivo por el cual se promueven las exportaciones; aunque para lograrlo es necesario además de buscar que el comercio se lleve a cabo de forma favorable, instrumentando mecanismos que alienten a las empresas a incursionar en el ámbito internacional.

Por último resulta de gran importancia destacar que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las leyes del Congreso de la Unión y todos los Tratados son la Ley Suprema de la Nación, de conformidad con lo establecido en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, situación que implicaría que estos ordenamientos gozaran de igualdad jurídica para su aplicación, sin embargo la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha resuelto que los tratados prevalecen sobre las leyes Federales, excepto sobre la Constitución.

“TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. Persistentemente en la doctrina se ha formulado la interrogante respecto a la jerarquía de normas en nuestro derecho. Existe unanimidad respecto de que la Constitución Federal es la norma fundamental y que aunque en principio la expresión "... serán la Ley Suprema de toda la Unión ..." parece indicar que no sólo la Carta Magna es la suprema, la objeción es superada por el hecho de que las leyes deben emanar de la Constitución y ser aprobadas por un órgano constituido, como lo es el Congreso de la Unión y de que los tratados deben estar de acuerdo con la Ley Fundamental, lo que claramente indica que sólo la Constitución es la Ley Suprema. El problema respecto a la jerarquía de las demás normas del sistema, ha encontrado en la jurisprudencia y en la doctrina distintas soluciones, entre las que destacan: supremacía del derecho federal frente al local y misma jerarquía de los dos, en sus variantes lisa y llana, y con la existencia de "leyes constitucionales", y la de que será ley suprema la que sea calificada de constitucional. No obstante, esta Suprema Corte de Justicia considera que los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la Ley Fundamental y por encima del derecho federal y el local. Esta interpretación del artículo 133 constitucional, deriva de que estos compromisos internacionales son asumidos por el

Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional; por ello se explica que el Constituyente haya facultado al presidente de la República a suscribir los tratados internacionales en su calidad de jefe de Estado y, de la misma manera, el Senado interviene como representante de la voluntad de las entidades federativas y, por medio de su ratificación, obliga a sus autoridades. Otro aspecto importante para considerar esta jerarquía de los tratados, es la relativa a que en esta materia no existe limitación competencial entre la Federación y las entidades federativas, esto es, no se toma en cuenta la competencia federal o local del contenido del tratado, sino que por mandato expreso del propio artículo 133 el presidente de la República y el Senado pueden obligar al Estado mexicano en cualquier materia, independientemente de que para otros efectos ésta sea competencia de las entidades federativas. Como consecuencia de lo anterior, la interpretación del artículo 133 lleva a considerar en un tercer lugar al derecho federal y al local en una misma jerarquía en virtud de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley Fundamental, el cual ordena que "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.". No se pierde de vista que en su anterior conformación, este Máximo Tribunal había adoptado una posición diversa en la tesis P. C/92, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Número 60, correspondiente a diciembre de 1992, página 27, de rubro: "LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA."; sin embargo, este Tribunal Pleno considera oportuno abandonar tal criterio y asumir el que considera la jerarquía superior de los tratados incluso frente al derecho federal." (31)

1. 3. Ley Aduanera.

Es primordial señalar que la Ley Aduanera, es considerada el ordenamiento de mayor importancia dentro de la legislación aduanera, toda vez que es el que:

- ❖ Regula la entrada, salida y control de las mercancías en nuestro país y los medios en que se transportan o conducen.
- ❖ La forma en que se determinaran en cantidad liquida las contribuciones, cuotas compensatorias y demás regulaciones y restricciones no arancelarias al comercio exterior.
- ❖ Señala cuales son los regímenes aduaneros a que se pueden sujetar las mercancías.
- ❖ El tratamiento que deberá dársele a las mercancías que se encuentren en Franja y/o Región Fronteriza.
- ❖ Señala cuales son las Atribuciones del Poder Ejecutivo Federal y de las Autoridades Fiscales y Aduaneras.

(31) Pleno de la Suprema Corte de Justicia. Novena Epoca. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: X, Noviembre de 1999 Tesis: P. LXXVII/99 Página: 46 Materia: Constitucional Tesis aislada.

- ❖ Determina cuales son los derechos y obligaciones de los Agentes Aduanales, Apoderados Aduanales y Dictaminadores Aduaneros.
- ❖ Establece cuales son las infracciones y sanciones que se originan con motivo de la entrada y salida de mercancías de procedencia extranjera.
- ❖ Señala cuando y en que casos procede los Recursos Administrativos.

Al respecto es de mencionarse que “La adición del segundo párrafo del artículo 131 constitucional en 1951 y la entrada en vigor del Código Aduanero en abril de 1952, desarrollan y fortalecen las normas aduaneras; es acertado coincidir que quienes elaboraron estas normas conformaron un grupo selecto de expertos que dieron nacimiento a instituciones de avanzada, como el depósito fiscal, la concesión a particulares de lugares de almacenamiento, las tarifas de arancel flexibles, etcétera.

.....

Años después, el 1º de julio de 1982, entra en vigor la Ley Aduanera, mediante la cual se da un gran paso hacia la armonización de nuestras instituciones nacionales con las internacionales, cuya avanzada se presenta en el “Convenio para la Simplificación y la Armonización de los Regímenes Aduaneros”, mejor conocido en el campo aduanero como Convenio de Kyoto. Este convenio lo administra y desarrolla el Comité Técnico Permanente del Consejo de Cooperación Aduane; de esta manera; México integra a su legislación aduanera todos los sistemas de dicha organización internacional.” (32)

Cabe mencionar que la actual Ley Aduanera, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de diciembre de 1995, misma que entró en vigor el 1 de abril de 1996, señalando al respecto el Maestro Jorge Witker que los objetivos fundamentales de dicha ley son:

- a) Proporcionar seguridad jurídica. Lo cual se materializa al evitar dispersión de la normatividad aduanera en diversos ordenamientos jurídicos.
- b) Promover la inversión y las exportaciones. Este objetivo se consigue al pretender consolidar a las aduanas como un instrumento que facilite las exportaciones así como la importación de insumos y bienes de capital necesarios para la realización de inversiones productivas.
- c) Cumplir con compromisos internacionales. Lo que se obtiene al incorporar normas que sean consistentes con los tratados comerciales internacionales suscritos por México, básicamente el GATT (hoy OMC), y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.” (33)

De igual manera, dicho jurista expresa que entre las principales características de la Ley Aduanera vigente se encuentran:

(32) Ramírez Gutiérrez, José Othón. Op. Cit. p. 653.

(33) Witker, Jorge. Ley Aduanera (Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Número 85, Sección de Estudios Legislativos, 1996, pág. 363.

- a) Incorpora en texto legal diversas reglas emanadas de la resolución que establece reglas fiscales de carácter general relacionadas con el Comercio Exterior.
- b) Confirma y reordena una serie de disposiciones que ya se habían incorporado en ley a través de reformas recientes.
- c) Prevé nuevas reglas derivadas de la práctica aduanera.
- d) Evade el tratamiento de diversos problemas jurídicos en la materia, como por ejemplo, aspectos relacionados con valoración aduanera, cuotas compensatorias y depósito fiscal.” (34)

Por su parte, y en relación a la Ley Aduanera vigente el Maestro Pedro Trejo Vargas, manifiesta lo siguiente:

“La modernización y redefinición de las funciones de la aduana dieron lugar a que la Ley Aduanera que entró en vigor el 1º de abril de 1996 fuera modificada por segunda ocasión vez mediante Decreto publicado en el DOF el 31 de diciembre de 1998, a fin de hacer congruente la política aduanera con la realidad y las necesidades de las operaciones del comercio internacional del país.

La exposición de motivos de la iniciativa de reformas a la Ley Aduanera contiene en la parte inicial una exposición general de sus objetivos, donde aparece también la motivación específica de cada modificación dividida en 11 temas: declaración de efectivo de pasajeros, manejo, almacenaje y custodia de mercancías de comercio exterior; ingreso o extracción de mercancías por la vía postal; reconocimiento aduanero de mercancías; valoración aduanera; garantía de las contribuciones para el régimen de tránsito de mercancías; maquiladoras y empresas con programas de exportación; establecimiento de depósitos fiscales para tiendas libres de impuestos; procedimientos administrativos; agentes y apoderados aduanales e infracciones y sanciones.

Lo anterior tuvo como fin “fortalecer los mecanismos de control que permitan combatir... el fraude aduanero, que representa una competencia injusta a la industria nacional, al comercio formalmente establecido y al erario federal”.

Adicionalmente destacó dentro de esta reforma el cambio de la denominación del “mecanismo de selección aleatoria” (semáforo fiscal) establecido en 1990, por el de “mecanismo de selección automatizado”, con el fin de que las autoridades aduanera puedan determinar inteligentemente qué mercancías serán sujetas a revisión, considerando factores de riesgo, tales como el tipo de mercancías, su origen y su valor, entre otros.” (35)

(34) Witker, Jorge. Ley Aduanera (Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Op. Cit., pág. 363.

(35) Trejo Vargas Pedro y otros, Comercio Exterior sin Barreras, Op. Cit. pág. 46.

En ese orden de ideas, podemos decir que la Ley Aduanera, regula las bases jurídicas para la correcta aplicación del comercio internacional en nuestro país mediante el ejercicio de las facultades que representa el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien de conformidad con lo establecido en la fracción XII del artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, es a la que le corresponde dirigir y organizar los servicios aduanales y de inspección, así como la unidad de apoyo para la inspección fiscal y aduanera, por lo que podemos concluir que es dicha Secretaría la que tiene encomendada en nuestro país la función aduanera. Cabe mencionar, que dicha función la realiza actualmente a través de un órgano desconcentrado denominado Servicio de Administración Tributaria, del cual hablaremos más adelante.

En consecuencia se puede concluir que los actos que regula la Ley Aduanera consisten en la entrada y salida de mercancías del territorio nacional, de los medios en que se conducen y transportan, así como el despacho aduanero y todos aquellos actos que deriven de dicho despacho.

Asimismo, resulta conveniente señalar que los sujetos obligados al cumplimiento de la Ley Aduanera son las personas físicas o morales que introducen mercancías al territorio nacional o las extraen del mismo, inclusive aquellas personas que intervienen en el despacho aduanero, así como quienes intervengan en la introducción, extracción, custodia, almacenaje, manejo, tenencia y transporte de las mercancías.

Por otra parte, se considera conveniente señalar que si bien es cierto como ya se mencionó el artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, le otorga facultades al Poder Ejecutivo Federal en materia aduanera, para gravar mercancías, establecer o suprimir aduanas de los diversos tráficos y regiones fronterizas en el país, también lo es el hecho de que en la Ley Aduanera se encuentran previstas otras atribuciones del Presidente de la República en materia aduanera, específicamente en su artículo 143, el cual a la letra señala:

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

- I. Establecer o suprimir aduanas fronterizas, interiores y de tráfico aéreo y marítimo, así como designar su ubicación y funciones.
- II. Suspender los servicios de las oficinas aduaneras por el tiempo que juzgue conveniente, cuando así lo exija el interés de la nación.

- III. Autorizar que el despacho de mercancías por las aduanas fronterizas nacionales, pueda hacerse conjuntamente con las oficinas aduaneras de países vecinos.
- IV. Establecer o suprimir regiones fronterizas.”

Aunque como ya se señaló, dichas atribuciones del Poder Ejecutivo en materia aduanera son ejercidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través del Servicio de Administración Tributaria.

Al respecto, es de mencionarse que en el artículo 144 de la Ley Aduanera se señalan las facultades que tiene conferidas la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, diversas de las que le son conferidas por el Código Fiscal de la Federación y otras leyes, entre las que destacan:

- ❖ Señalar la circunscripción territorial de las aduanas, de las administraciones regionales de aduanas y de las secciones aduaneras.
- ❖ Comprobar la importación y exportación de mercancías, la exactitud de los datos asentados en los pedimentos, declaraciones o manifestaciones, el correcto pago de contribuciones y aprovechamientos y el cumplimiento de regulaciones y restricciones no arancelarias.
- ❖ Practicar el reconocimiento aduanero de las mercancías de importación o exportación en los recintos fiscales y fiscalizados o, a petición de contribuyente, así como verificar y supervisar el segundo reconocimiento a que se refiere el artículo 43 de la Ley en comento.
- ❖ Verificar que las mercancías por cuya importación fue concedido algún estímulo fiscal, franquicia o exención o reducción de impuestos o se haya eximido del cumplimiento de alguna restricción o regulación no arancelaria, estén destinadas al propósito para el que se otorgó, se encuentren en el lugar señalado para tal efecto y usadas por las personas autorizadas.
- ❖ Inspeccionar y vigilar permanentemente en forma exclusiva el manejo, transporte o tenencia de las mercancías en los recintos fiscales y fiscalizados.
- ❖ Perseguir y practicar el embargo precautorio de las mercancías y de los medios en que se transportan en los supuestos a que se refiere el artículo 151 de la Ley que nos ocupa.
- ❖ Verificar en forma exclusiva durante su transporte la legal importación o tenencia de mercancías de procedencia extranjera en todo el territorio nacional.
- ❖ Determinar las contribuciones y aprovechamientos omitidos por los contribuyentes o responsables solidarios.
- ❖ Comprobar la comisión e infracciones e imponer las sanciones que procedan
- ❖ Determinar el destino de las mercancías que hayan pasado a propiedad del Fisco Federal.

- ❖ Otorgar, suspender o cancelar las patentes de los agentes aduanales, así como otorgar, suspender, cancelar o revocar las autorizaciones de los apoderados aduanales.

1. 4. Código Fiscal de la Federación.

El Código Fiscal de la Federación es otro ordenamiento que forma parte de la Legislación Aduanera, el cual es aplicado de manera supletoria a la Ley Aduanera de conformidad con su artículo 1. Al respecto, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de junio de 2006, se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de dicho ordenamiento.

Debemos mencionar, que el Código en cita resulta de gran trascendencia en la legislación aduanera en virtud de que es el ordenamiento legal que entre otras figuras regula lo relacionado con el delito de contrabando de mercancías. Los artículos fundamentales del Código Fiscal vinculados al tema del comercio exterior son los siguientes:

“Artículo 1.- Las personas físicas y las morales, están obligadas a contribuir para los gastos públicos conforme a las leyes fiscales respectivas. Las disposiciones de este Código se aplicarán en su defecto y sin perjuicio de lo dispuesto por los tratados internacionales de los que México sea parte. Sólo mediante ley podrá destinarse una contribución a un gasto público específico.

La Federación queda obligada a pagar contribuciones únicamente cuando las leyes lo señalen expresamente.

Los estados extranjeros, en casos de reciprocidad, no están obligados a pagar impuestos. No quedan comprendidas en esta exención las entidades o agencias pertenecientes a dichos estados.

Las personas que de conformidad con las leyes fiscales no estén obligadas a pagar contribuciones, únicamente tendrán las otras obligaciones que establezcan en forma expresa las propias leyes.”

En relación a dicho artículo podemos señalar que el mismo refleja el contenido de la fracción IV del artículo 31 Constitucional, en el sentido de que contiene el establecimiento de la obligación de las personas físicas y morales para contribuir al gasto público conforme a las leyes fiscales respectivas, ya que no hay que olvidar que los impuestos aduaneros, cumplen esencialmente con esta característica que es la de

contribuir exclusivamente a los gastos públicos de la Federación, los cuales se encuentran establecidos en la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación que contiene la tarifa de los mismos.

Otro artículo que resulta de gran trascendencia en materia aduanera es el artículo 5 del Código Fiscal de la Federación, en tanto que el mismo establece que serán de aplicación estricta las disposiciones fiscales que establezcan cargas a los particulares y las que señalan excepciones a las mismas, precisando que las normas que se refieren al sujeto, objeto, base, tasa o tarifa son las que establecen cargas a los particulares.

Por otra parte, es importante mencionar que en relación al cómputo de plazos que se manejan en materia aduanera se estará a lo dispuesto en el artículo 12 del Código Fiscal de la Federación, artículo en el que se señala la forma en que se computarán los plazos fijados en días, meses, años o períodos y aquéllos en que se señale una fecha determinada para su extinción. Al respecto cabe mencionar, que dicho precepto se reformó el 28 de junio de 2006, para establecer que en los plazos fijados en días no se contarán el primer lunes de febrero en conmemoración del 5 de febrero; el tercer lunes de marzo en conmemoración del 21 de marzo y el tercer lunes de noviembre en conmemoración del 20 de noviembre.

De igual manera, resulta de gran trascendencia en materia aduanera el contenido del artículo 17-A del ordenamiento que nos ocupa, en virtud de que en el mismo encontramos el sustento legal para realizar la actualización del monto de las contribuciones, aprovechamientos, así como de las devoluciones a cargo del Fisco Federal, con motivo del transcurso del tiempo y de los cambios de precios en el país. Actualización que se llevará a cabo mediante la determinación del factor de actualización que se obtendrá dividiendo el Índice Nacional de Precios al Consumidor del mes anterior al más reciente del periodo entre el citado índice correspondiente al mes anterior al más antiguo de dicho periodo. Cabe mencionar, que las cantidades actualizadas conservan la naturaleza jurídica que tenían antes de la actualización. Cabe mencionar que este artículo fue adicionado el 28 de junio de 2006, con un último párrafo para efectos de precisar que cuando con motivo de disposiciones fiscales se deban realizar operaciones aritméticas, con el fin de determinar factores o proporciones, las mismas deberán calcularse hasta el diezmilésimo.

En relación a dicho artículo, es conveniente señalar que el artículo 21 del Código Fiscal de la Federación, establece que el monto de las contribuciones o aprovechamientos que no se hayan cubierto en la fecha o dentro del plazo fijado por las disposiciones fiscales deberá actualizarse desde el mes en que debió hacerse el pago y hasta que el mismo se efectúe, señalando que además deberán pagarse recargos en concepto de indemnización al Fisco Federal por la falta de pago oportuno, los cuales se causarán por cada mes o fracción que transcurra a partir del día en que debió hacerse el pago y hasta que el mismo se efectúe. Respecto al cálculo de recargos, establece que estos se determinaran aplicando al monto de las contribuciones o de los aprovechamientos actualizados por el período a que se refiere este párrafo, la tasa que resulte de sumar las tasas aplicables en cada año para cada uno de los meses transcurridos en el período de actualización de la contribución o aprovechamiento de que se trate.

Así mismo, es de mencionarse el numeral 18 del Código que nos ocupa, en virtud de que en el mismo se establecen los requisitos que deben contener las promociones dirigidas a las autoridades fiscales, entre los que se encuentran:

- ❖ El nombre, la denominación o razón social, y el domicilio fiscal manifestado al registro federal de contribuyentes, para el efecto de fijar la competencia de la autoridad, y la clave que le correspondió en dicho registro.
- ❖ Señalar la autoridad a la que se dirige y el propósito de la promoción.
- ❖ Estar firmadas por el interesado o por quien esté legalmente autorizado para ello, a menos que el promovente no sepa o no pueda firmar, caso en el que imprimirá su huella dactilar.
- ❖ Señalar el domicilio para oír y recibir notificaciones y, en su caso, el nombre de la persona autorizada para recibirlas.

Cabe mencionar, que dicho numeral establece la obligación por parte de las autoridades fiscales de requerir a los promoventes que no cumplieron con los requisitos citados para que en un plazo de 10 días cumplan con los requisitos omitidos, estableciendo que en caso de no subsanarse la omisión dentro del plazo citado, la misma se tendrá por no presentada.

En relación con lo anterior, en el artículo 18-A del Código en comento se señalan las formalidades que deben reunir las promociones en las que se formulen consultas o solicitudes de autorización, respecto de las que no haya forma oficial, en adición a los requisitos señalados en el artículo 18 citado. Es conveniente mencionar que dicho

numeral fue reformado el 28 de junio de 2006, en su primer párrafo, fracciones VII y VIII, para adicionar como requisitos de las promociones el que se señale si los hechos o circunstancias sobre los que versa la promoción han sido previamente planteados ante la misma autoridad, manifestar si se encuentra dentro del plazo para que las autoridades fiscales emitan la resolución a que se refiere el artículo 50 de dicho Código, así como indicar si el promovente no se encuentra en los supuestos a que se refieren las fracciones II, VII y VIII de dicho artículo, lo que deberá manifestar expresamente.

Por su parte, el artículo 19 del Código Fiscal de la Federación establece que en ningún trámite administrativo se admitirá la gestión de negocios, que la representación de las personas físicas o morales ante las autoridades fiscales se hará 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.

Asimismo, en dicho artículo se señala que los particulares o sus representantes podrán autorizar por escrito a personas que a su nombre reciban notificaciones, las cuales podrán ofrecer y rendir pruebas y presentar promociones relacionadas con estos propósitos. Haciéndose la aclaración de que quien promueva a nombre de otro deberá acreditar que la representación le fue otorgada a más tardar en la fecha en que se presenta la promoción. El artículo en comento fue reformado para señalar que en lo que se refiere al registro de representantes, el Servicio de Administración Tributaria podrá simplificar los requisitos para acreditar la representación de las personas físicas o morales, mediante reglas de carácter general.

Otro artículo del Código Fiscal de la Federación, que tiene gran trascendencia en materia aduanera es el artículo 29, en cual señala que cuando las leyes fiscales establezcan la obligación de expedir comprobantes por las actividades que se realicen, dichos comprobantes deberán reunir los requisitos que señala el artículo [29-A](#) del Código en comento, los cuales consisten entre otros en:

- ❖ Contener impreso el nombre, denominación o razón social, domicilio fiscal y clave del Registro Federal de Contribuyentes de quien los expida.
- ❖ Contener impreso el número de folio.
- ❖ Lugar y fecha de expedición.
- ❖ Clave del Registro Federal de Contribuyentes de la persona a favor de quien se expida.

- ❖ Cantidad y clase de mercancías o descripción del servicio que amparen.
- ❖ Valor unitario consignado en número e importe total consignado en número o letra, así como el monto de los impuestos que en los términos de las disposiciones fiscales deban trasladarse, desglosado por tasa de impuesto, en su caso.
- ❖ Número y fecha del documento aduanero, así como la aduana por la cual se realizó la importación, tratándose de ventas de primera mano de mercancías de importación.
- ❖ Fecha de impresión y datos de identificación del impresor autorizado.

Cabe mencionar, que los comprobantes autorizados por el Servicio de Administración Tributaria deberán ser utilizados por el contribuyente, en un plazo máximo de dos años, respecto de los cuales señala lo siguiente:

- ❖ El plazo en cuestión podrá prorrogarse cuando se cubran los requisitos que al efecto señale la autoridad fiscal de acuerdo a reglas de carácter general que al efecto se expidan.
- ❖ Cada comprobante deberá contener impresa la fecha de vigencia.
- ❖ Dichos comprobantes quedarán sin efectos para las deducciones o acreditamientos previstos en las Leyes fiscales, una vez que haya transcurrido su vigencia.

De igual manera, resulta de gran relevancia lo señalado por el artículo 29-B del Código Fiscal de la Federación, ya que en el mismo se establecen los requisitos que deberán cubrirse para el transporte de mercancías por el territorio nacional, entre los que destacan:

- a) Deberán acompañarse según sea el caso, con el pedimento de importación; la nota de remisión; de envío; de embarque o despacho, además de la carta de porte, documentación que deberá contener los requisitos a que se refiere el artículo 29-A.
- b) Los propietarios de las mercancías deberán proporcionar, a quienes las transporten, la documentación con que deberán acompañarlas conforme a lo dispuesto en el párrafo anterior
- c) Se exime de dicha obligación en los casos de mercancías o bienes para uso personal o menaje de casa, así como tratándose de productos perecederos, dinero o títulos valor y mercancías transportadas en vehículos pertenecientes a la Federación, los Estados o los Municipios, siempre que dichos vehículos ostenten el logotipo que los identifique como tales.

Dicho artículo, hace referencia al procedimiento que deberá seguirse en caso de que el transporte de las mercancías no esté amparado con la documentación citada, o sea insuficiente para acreditar la legal importación o tenencia de las mismas, para lo cual quienes transporten las mercancías estarán obligados a efectuar el traslado de las

mismas y de sus medios de transporte al recinto fiscal que la autoridad les indique, a fin de que se lleve a cabo la verificación física y documental de las mercancías.

Haciendo la aclaración de que la verificación del cumplimiento de las obligaciones a que se refiere el artículo en comento, sólo podrá efectuarse por las autoridades competentes, de conformidad con las leyes fiscales federales.

Asimismo, es de mencionarse que en el artículo 42 del Código en comento se señalan las facultades que tienen conferidas las autoridades fiscales a efecto de comprobar que los contribuyentes, los responsables solidarios o los terceros con ellos relacionados han cumplido con las disposiciones fiscales y, en su caso, determinar las contribuciones omitidas o los créditos fiscales, así como para comprobar la comisión de delitos fiscales y para proporcionar información a otras autoridades fiscales, respecto de las cuales para efectos de este estudio únicamente se mencionan de manera ejemplificativa las siguientes:

- a) Practicar visitas a los contribuyentes, los responsables solidarios o terceros relacionados con ellos y revisar su contabilidad, bienes y mercancías.
- b) Practicar visitas domiciliarias a los contribuyentes, a fin de verificar el cumplimiento de las obligaciones fiscales en materia de expedición de comprobantes fiscales y de la presentación de solicitudes o avisos en materia del registro federal de contribuyentes, así como para solicitar la exhibición de los comprobantes que amparen la legal propiedad o posesión de las mercancías, y verificar que los envases o recipientes que contengan bebidas alcohólicas cuenten con el marbete o precinto correspondiente o, en su caso, que los envases que contenían dichas bebidas hayan sido destruidos, de conformidad con el procedimiento previsto en el artículo 49 de dicho Código.
- c) Practicar u ordenar se practique avalúo o verificación física de toda clase de bienes, incluso durante su transporte.
- d) Recabar de los funcionarios y empleados públicos y de los fedatarios, los informes y datos que posean con motivo de sus funciones.
- e) Allegarse las pruebas necesarias para formular la denuncia, querrela o declaratoria al ministerio público para que ejercite la acción penal por la posible comisión de delitos fiscales.

Cabe mencionar, que estas facultades podrán ser ejercidas por las autoridades fiscales de manera conjunta, indistinta o sucesivamente, teniéndose como momento de inicio el primer acto que se notifique al contribuyente.

Respecto de la facultad que tienen las autoridades fiscales para practicar visitas domiciliarias a fin de verificar el cumplimiento de las obligaciones fiscales, es de señalarse que en los artículos 43 al 47 del Código Fiscal de la Federación, se prevén los requisitos que deberán contener las órdenes de visita, el procedimiento a seguir durante el desarrollo de las mismas, las obligaciones de los visitados y las reglas que los visitadores aplicarán, asimismo establece los plazos para concluir la visita y los casos en que procederá la conclusión anticipada de la misma. Artículos que son de aplicación supletoria en materia aduanera por disposición expresa del artículo 1 de la Ley Aduanera.

Cabe destacar, que el artículo 63 del Código Fiscal de la Federación, también resulta de gran trascendencia en materia aduanera en virtud de que es el fundamento legal que sirve para motivar las resoluciones que emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o cualquier otra autoridad u organismo descentralizado competente en materia de contribuciones federales, con base en los hechos que se conozcan con motivo del ejercicio de las facultades de comprobación previstas en el Código que nos ocupa, o en las leyes fiscales o bien que consten en los expedientes o documentos que lleven o tengan en su poder las autoridades fiscales.

Por otra parte, resulta necesario mencionar que en el Título IV del Código Fiscal de la Federación, específicamente en su artículo 102, se encuentra tipificada la figura del delito de contrabando, señalándose que comete el delito de contrabando quien introduzca o extraiga del país mercancías que encuadren en los siguientes supuestos:

- a) Omitiendo el pago total o parcial de las contribuciones o cuotas compensatorias que deban cubrirse.
- b) Sin permiso de autoridad competente, cuando sea necesario este requisito.
- c) De importación o exportación prohibida.
- d) Quien interne mercancías extranjeras procedentes de las zonas libres al resto del país en cualquiera de los casos anteriores, así como quien las extraiga de los recintos fiscales o fiscalizados sin que le hayan sido entregadas legalmente por las autoridades o por las personas autorizadas para ello.

En relación al delito de contrabando encontramos que en el artículo 103 del Código en comento, se señalan los supuestos en los que se considera cometido dicho delito, los cuales consisten en:

- a) Se descubran mercancías extranjeras sin la documentación aduanera que acredite que las mercancías se sometieron a los trámites previstos en la Ley Aduanera para su introducción al territorio nacional o para su internación de la franja o región fronteriza al resto del país.
- b) Se encuentren vehículos extranjeros fuera de una zona de veinte kilómetros en cualquier dirección contados en línea recta a partir de los límites extremos de la zona urbana de las poblaciones fronterizas, sin la documentación a que se refiere la fracción anterior.
- c) No se justifiquen los faltantes o sobrantes de mercancías que resulten al efectuarse la descarga de los medios de transporte, respecto de las consignadas en los manifiestos o guías de carga.
- d) Se descarguen subrepticiamente mercancías extranjeras de los medios de transporte, aun cuando sean de rancho, abastecimiento o uso económico.
- e) Se encuentren mercancías extranjeras en tráfico de altura a bordo de embarcaciones en aguas territoriales sin estar documentadas.
- f) Se descubran mercancías extranjeras a bordo de una embarcación en tráfico mixto, sin documentación alguna.
- g) Se encuentren mercancías extranjeras en una embarcación destinada exclusivamente al tráfico de cabotaje, que no llegue a su destino o que haya tocado puerto extranjero antes de su arribo.
- h) No se justifique el faltante de mercancías nacionales embarcadas para tráfico de cabotaje.
- i) Una aeronave con mercancías extranjeras aterrice en lugar no autorizado para el tráfico internacional.
- j) Las mercancías extranjeras se introduzcan a territorio nacional por lugar no autorizado para la entrada a territorio nacional o la salida del mismo.
- k) Las mercancías extranjeras sujetas a tránsito internacional se desvíen de las rutas fiscales o sean transportadas en medios distintos a los autorizados tratándose de tránsito interno o no arriben a la aduana de destino o de salida treinta días después del plazo máximo establecido para ello.
- l) Se pretenda realizar la exportación, el retorno de mercancías, el desistimiento de régimen o la conclusión de las operaciones de tránsito, en el caso de que se presente el pedimento sin las mercancías correspondientes en la aduana de salida, siempre que la consumación de tales conductas hubiere causado un perjuicio al Fisco Federal.
- m) Las mercancías de comercio exterior destinadas al régimen aduanero de depósito fiscal no arriben al almacén general de depósito que hubiera expedido la carta de cupo para almacenar dicha mercancía o a los locales autorizados.
- n) Los pilotos omitan presentar las aeronaves en el lugar designado por las autoridades aduaneras para recibir la visita de inspección de la autoridad aduanera, o las personas que presten los servicios de mantenimiento y custodia de aeronaves que realicen el transporte internacional no regular omitan requerir la documentación que compruebe que la aeronave recibió la visita de inspección o no la conserven por el plazo de cinco años.
- o) Se realicen importaciones temporales de conformidad con el artículo 108 de la Ley Aduanera sin contar con programas de maquila o de exportación autorizados por la Secretaría de Economía, de mercancías que no se encuentren amparadas en los programas autorizados; se importen como insumos mercancías que por sus características de

producto terminado ya no sean susceptibles de ser sometidas a procesos de elaboración, transformación o reparación siempre que la consumación de tales conductas hubiere causado un perjuicio al Fisco Federal; se continúe importando temporalmente la mercancía prevista en un programa de maquila o de exportación cuando este ya no se encuentra vigente o cuando se continúe importando temporalmente la mercancía prevista en un programa de maquila o de exportación de una empresa que haya cambiado de denominación o razón social, se haya fusionado o escindido y se haya omitido presentar los avisos correspondientes en el registro federal de contribuyentes y en la Secretaría de Economía.

- p) Se reciba mercancía importada temporalmente de maquiladoras o empresas con programas de exportación autorizados por la Secretaría de Economía por empresas que no cuenten con dichos programas o teniéndolos la mercancía no se encuentre amparada en dichos programas o se transfiera mercancía importada temporalmente respecto de la cual ya hubiere vencido su plazo de importación temporal.
- q) No se acredite durante el plazo a que se refiere el artículo 108, fracción I de la Ley Aduanera que las mercancías importadas temporalmente por maquiladoras o empresas con programas de exportación autorizados por la Secretaría de Economía, fueron retornadas al extranjero, fueron transferidas, se destinaron a otro régimen aduanero o que se encuentran en el domicilio en el cual se llevará a cabo el proceso para su elaboración, transformación o reparación manifestado en su programa.
- r) Se omita realizar el retorno de la mercancía importada temporalmente al amparo del artículo 106 de la Ley Aduanera.
- s) Declare en el pedimento como valor de la mercancía un monto inferior en un 70 por ciento o más al valor de transacción de mercancías que hubiere sido rechazado y determinado conforme a los artículos 72, 73 y 78-A de la Ley Aduanera, salvo que se haya otorgado la garantía a que se refiere el artículo 86-A, fracción I de la Ley citada, en su caso.
- t) Declare inexactamente la descripción o clasificación arancelaria de las mercancías, cuando con ello se omita el pago de contribuciones y cuotas compensatorias, salvo cuando el agente o apoderado aduanal hubiesen cumplido estrictamente con todas las obligaciones que les imponen las normas en materia aduanera y de comercio exterior.

Cabe mencionar, que las penas con las cuales se sanciona el delito de contrabando se encuentran contenidas en el artículo 104 del Código Fiscal de la Federación, las cuales consisten en prisión desde tres meses hasta nueve años, sanciones que también serán aplicables a aquellas personas que se encuentren en los supuestos establecidos en el artículo 105 del ordenamiento en comento, mismos que se detallan a continuación:

- a) Enajene, comercie, adquiera o tenga en su poder por cualquier título mercancía extranjera que no sea para su uso personal, sin la documentación que compruebe su legal estancia en el país, o sin el permiso previo de la autoridad federal competente, o sin marbetes o

- precintos tratándose de envases o recipientes, según corresponda, que contengan bebidas alcohólicas o su importación esté prohibida.
- b) Tenga mercancías extranjeras de tráfico prohibido.
 - c) En su carácter de funcionario o empleado público de la Federación, de los Estados, del Distrito Federal o de Municipios, autorice la internación de algún vehículo, proporcione documentos o placas para su circulación, otorgue matrícula o abanderamiento, cuando la importación del propio vehículo se haya efectuado sin el permiso previo de la autoridad federal competente o de cualquier manera ayude o fomente la introducción al país o extracción de él de mercancías de comercio exterior en cualquiera de los supuestos previstos en el artículo 102, fracciones I a III de este Código y a quien omita o impida realizar el reconocimiento de las mercancías. Lo anterior será aplicable en lo conducente a los dictaminadores aduaneros previstos en la Ley Aduanera.
 - d) Importe vehículos en franquicia destinados a permanecer definitivamente en franja o región fronteriza del país o internen temporalmente dichos vehículos al resto del país, sin tener su residencia en dicha franja o región o sin cumplir los requisitos que se establezcan en los Decretos que autoricen las importaciones referidas, o importen temporalmente vehículos sin tener alguna de las calidades migratorias señaladas en el inciso a) de la fracción IV del artículo 106 de la Ley Aduanera o faciliten su uso a terceros no autorizados.
 - e) Enajene, comercie, adquiera o tenga en su poder por cualquier título sin autorización legal vehículos importados en franquicia, importados a la franja fronteriza sin ser residente o estar establecido en ellas, o importados o internados temporalmente.
 - f) Omita llevar a cabo el retorno al extranjero de los vehículos importados temporalmente o el retorno a la franja o región fronteriza en las internaciones temporales de vehículos; transforme las mercancías que debieron conservar en el mismo estado para fines distintos a los autorizados en los programas de maquila o exportación que se le hubiera otorgado; o destine las mercancías objeto de los programas de maquila o exportación a un fin distinto al régimen bajo el cual se llevó a cabo su importación.
 - g) Retire de la aduana, almacén general de depósito o recinto fiscal o fiscalizado, envases o recipientes que contengan bebidas alcohólicas que no tengan adheridos los marbetes o, en su caso, los precintos a que obligan las disposiciones legales.
 - h) Siendo el exportador o productor de mercancías certifique falsamente su origen, con el objeto de que se importen bajo trato arancelario preferencial a territorio de un país con el que México tenga suscrito un tratado o acuerdo internacional, siempre que el tratado o acuerdo respectivo, prevea la aplicación de sanciones y exista reciprocidad. No se considerará que se comete el delito establecido por esta fracción, cuando el exportador o productor notifique por escrito a la autoridad aduanera y a las personas a las que les hubiere entregado la certificación, de que se presentó un certificado de origen falso, de conformidad con lo dispuesto en los tratados y acuerdos de los que México sea parte.
 - i) Introduzca mercancías a otro país desde el territorio nacional omitiendo el pago total o parcial de los impuestos al comercio exterior que en ese país correspondan.

- j) Señale en el pedimento la denominación o razón social, domicilio fiscal o la clave del Registro Federal de Contribuyentes de alguna persona que no hubiere solicitado la operación de comercio exterior, salvo los casos en que sea procedente su rectificación, o cuando estos datos o los señalados en la factura, sean falsos o inexistentes o cuando en el domicilio fiscal señalado en dichos documentos no se pueda localizar al proveedor o al productor, el domicilio fiscal señalado no corresponda al importador.
- k) Presente ante las autoridades aduaneras documentación falsa o alterada.
- l) Con el propósito de obtener un beneficio indebido o en perjuicio del fisco federal, transmita al sistema electrónico previsto en el artículo 38 de la Ley Aduanera información distinta a la declaración en el pedimento o factura, o pretenda acreditar la legal estancia de mercancías de comercio exterior con documentos que contengan información distinta a la transmitida al sistema o permita que se despache mercancía amparada con documentos que contengan información distinta a la transmitida al sistema.
- m) Viole los medios de seguridad utilizados por las personas autorizadas para almacenar o transportar mercancías de comercio exterior o tolere su violación.
- n) Permita que un tercero, cualquiera que sea su carácter, actúe al amparo de su patente de agente aduanal; intervenga en algún despacho aduanero sin autorización de quien legítimamente pueda otorgarla o transfiera o endose documentos a su consignación sin autorización escrita de su mandante, salvo en el caso de corresponsalías entre agentes aduanales.
- o) Falsifique el contenido de algún gafete de identificación utilizado en los recintos fiscales.
- p) La persona que no declare en la aduana a la entrada al país o a la salida del mismo, que lleva consigo cantidades en efectivo, en cheques nacionales o extranjeros, órdenes de pago o cualquier otro documento por cobrar o una combinación de ellos, superiores al equivalente en la moneda o monedas de que se trate a treinta mil dólares de los Estados Unidos de América se le sancionará con pena de prisión de tres meses a seis años. En caso de que se dicte sentencia condenatoria por autoridad competente respecto de la comisión del delito a que se refiere este párrafo, el excedente de la cantidad antes mencionada pasará a ser propiedad del fisco federal, excepto que la persona de que se trate demuestre el origen lícito de dichos recursos.

Para efectos de lo señalado con antelación, es de mencionarse que el propio Código Fiscal de la Federación en su artículo 106 precisa que debe entenderse por mercancías de uso personal a los alimentos y bebidas para su consumo, la ropa y otros efectos personales con excepción de joyas, los cosméticos, productos sanitarios, de aseo, lociones, perfumes, medicamentos, así como aparatos médicos o de prótesis que utilicen, artículos domésticos para casa habitación siempre que no excedan de dos o más del mismo tipo.

Así mismo, en dicho artículo se establece que la legal importación, tenencia y/o estancia en el país de las mercancías de procedencia extranjera puede acreditarse con:

- ❖ La documentación aduanal exigida por la Ley.
- ❖ Nota de venta expedida por la autoridad fiscal federal.
- ❖ Factura extendida por persona inscrita en el Registro Federal de Contribuyentes.
- ❖ La carta de porte en que consten los datos del remitente, del destinatario y de los efectos que ampare, si se trata de portadores legalmente autorizados para efectuar el servicio público de transporte, fuera de la zona de inspección y vigilancia permanente.

Otros numerales, que resultan de gran trascendencia en materia aduanera son los artículos 116 a 133-A del Código que nos ocupa, ya que de conformidad con lo establecido en el artículo 203 de la Ley Aduanera, procederá en contra de las resoluciones definitivas dictadas por las autoridades aduaneras el recurso de revocación establecido en el Código Fiscal de la Federación, toda vez que dichos numerales regulan entre otros, lo relacionado con la procedencia, interposición, requisitos y plazo para la substanciación del mismo.

Así mismo, es importante destacar que la interposición del recurso de revocación en materia aduanera, es optativa para el interesado antes acudir al Tribunal Federal de Justicia Administrativa, por lo que únicamente como referencia se señala que el Título VI del Código Fiscal de la Federación vigente en 2005, regulaba el Juicio Contencioso Administrativo, el cual fue derogado a partir del 1 de diciembre de 2005, con motivo de la promulgación de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, misma que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación en esa fecha, la que entró en vigor en toda la República el 1 de enero del 2006.

Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Cabe precisar que la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en su Artículo Segundo Transitorio estableció que a partir de su entrada en vigor, se derogan los artículos 197 al 263 del Título VI del Código Fiscal de la Federación, por lo que las leyes que remitieran a esos preceptos se entenderían referidos a los correspondientes de la Ley en comento.

De igual manera la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, establece en su artículo 1 que:

“Artículo 1.- Los juicios que se promuevan ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se regirán por las disposiciones de esta Ley, sin perjuicio de lo dispuesto por los tratados internacionales de que México sea parte. A falta de disposición expresa se aplicará supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles, siempre que la disposición de este último ordenamiento no contravenga las que regulan el juicio contencioso administrativo federal que establece esta Ley.”

En el artículo 2 de la Ley en comento se señala que contra las resoluciones administrativas definitivas que establece la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa procede el juicio contencioso administrativo federal.

1.5. Ley del Servicio de Administración Tributaria.

Como ya se señaló la Ley Aduanera, regula las bases jurídicas para la correcta aplicación del comercio internacional en nuestro país, mediante el ejercicio de las facultades del Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la cual de conformidad con lo establecido en la fracción XII del artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, tiene la facultad de dirigir y organizar los servicios aduanales y de inspección, así como la unidad de apoyo para la inspección fiscal y aduanera, de lo que se desprende que dicha Secretaría es la que tiene encomendada en nuestro país la función aduanera.

Función que realiza actualmente a través de un órgano desconcentrado denominado Servicio de Administración Tributaria (SAT), que se encuentra regulado específicamente por la Ley del Servicio de Administración Tributaria, misma que fue publicada el 15 de diciembre de 1995, en el Diario Oficial de la Federación como parte del decreto por el que se expiden nuevas leyes fiscales y se modifican otras y entró en vigor el 1 de julio de 1997, el cual analizaremos en el siguiente capítulo.

Cabe mencionar, que de acuerdo con las directrices que en su momento estableció el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, cuyo objetivo era establecer una reforma tributaria que estimulara la actividad productiva, la inversión y el ahorro, así como avanzar hacia un sistema fiscal más eficiente y equitativo que fuera el premio al esfuerzo productivo, y que se lograra un equilibrio entre los impuestos directos e indirectos, fortaleciendo el federalismo fiscal, resultó necesario proponer la iniciativa de Ley del Servicio de Administración Tributaria.

Del estudio y análisis a la “exposición de motivos de la Ley del Servicio de Administración Tributaria, que fue presentada ante el Pleno de la Cámara de Diputados el 15 de noviembre de 1995” (36), se observa que dicha iniciativa propuso medidas de carácter fiscal que representaban un avance hacia una reforma tributaria integral, que fortalecía la recaudación y promovía la inversión, el empleo y el ahorro, equilibrando la imposición de impuestos tanto directos como indirectos, logrando niveles más elevados de cumplimiento, avance en la simplificación fiscal y administrativa y otorgando mayor seguridad a los contribuyentes y fortaleciendo las finanzas de la Federación, estados y municipios.

Así mismo, es de señalarse que dicha iniciativa de ley contenía propuestas de reforma fiscal que se pueden dividir en cinco grupos, atendiendo a los objetivos que se plantean, como se señala a continuación:

- 1) Impulsar un nuevo federalismo fiscal.
- 2) Alentar la actividad económica y promover las importaciones.
- 3) Avanzar en la simplificación fiscal y administrativa.
- 4) Otorgar mayor seguridad jurídica a los contribuyentes.
- 5) Modernizar la administración tributaria.

1) Impulsar un nuevo federalismo fiscal: Al respecto la iniciativa de ley en comento señala que el federalismo que el Gobierno de la República decidió impulsar busca el fortalecimiento de las facultades jurídicas y económicas de los órdenes estatal y municipal de gobierno. En el ámbito económico este federalismo establece una nueva

(36) Biblioteca de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.- Exposición de Motivos de la Ley del Servicio de Administración Tributaria.

distribución de recursos y responsabilidades entre los distintos órdenes de gobierno, para fortalecer la economía de las entidades federativas y municipios, mejorar la eficiencia en la provisión de servicios, contribuir al equilibrio de las finanzas públicas y promover la competitividad y el crecimiento de la economía mexicana, en síntesis los objetivos específicos de este nuevo federalismo son:

- ❖ Fortalecer sus correspondientes haciendas públicas.
- ❖ Canalizarles mayores recursos y responsabilidades, a fin de vincular los ingresos y gastos en cada uno de estos órdenes gubernamentales.
- ❖ Promover la generación de ingresos propios a nivel nacional.

2) Alentar la actividad económica y promover las importaciones: Es de señalarse que en dicha iniciativa de ley se propusieron reformas para alentar la actividad económica, principalmente a la pequeña y mediana empresa, así como impulsar las exportaciones.

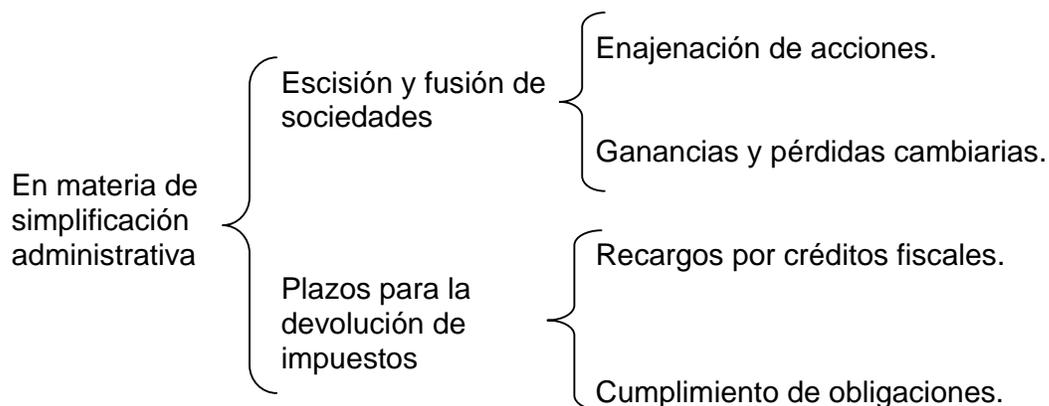
En materia de promoción de exportaciones, se señaló la necesidad de definir un marco normativo propicio que agilizara el intercambio de bienes y servicios con el mundo y estimulará la competitividad de los productos mexicanos.

En relación con la materia aduanera, se señaló que las aduanas nacionales requerían de un nuevo perfil, abandonando su papel como ente recaudatorio, para convertirse en un instrumento estratégico que facilitara las operaciones de exportación de artículos mexicanos y evitara prácticas ilícitas de comercio internacional que perjudicaran a la planta productiva. En resumen la iniciativa de Ley en comento en materia aduanera planteó las siguientes propuestas:

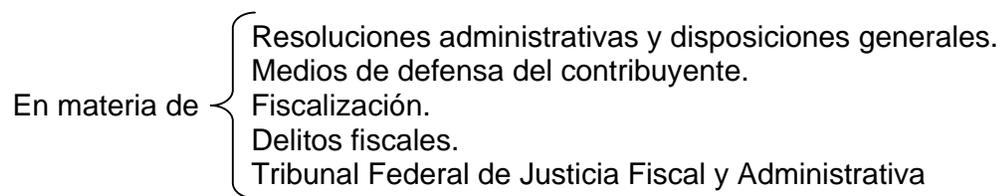
- ❖ Las orientadas a estimular las ventas al comercio exterior.
- ❖ Las tendientes a combatir adecuadamente las prácticas ilícitas de comercio internacional.
- ❖ Las que se dirigen a hacer más eficiente la operación aduanera y brindar mayor seguridad jurídica a los usuarios.

3) Avanzar en la simplificación fiscal y administrativa: En este sentido las propuestas planteadas buscan hacer más transparentes las disposiciones fiscales y eliminar el

exceso en trámites y gestiones ante la administración tributaria, enfocándose principalmente a lo siguiente:



4) Otorgar mayor seguridad jurídica a los contribuyentes: Dicha medida se planteó con el objeto de dar seguridad jurídica plena y un trato más justo en el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes, con el objeto de incorporar medidas que promovieran un marco jurídico que limitara las interpretaciones discrecionales a los distintos ordenamientos en materia fiscal en perjuicio de los contribuyentes y garantizara medios de defensa y procedimientos que resolvieran de manera eficaz las inconformidades de los mismos. Se buscó principalmente eliminar ambigüedades en las leyes fiscales, incorporar a la ley las resoluciones otorgadas y fortalecer los procedimientos y las instituciones que garantizaran la seguridad jurídica del contribuyente (Tribunal Fiscal de la Federación, actualmente Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa), resumiéndose dichas propuestas a los siguientes temas:



5) Modernizar la administración tributaria: Al respecto en la iniciativa de Ley del Servicio de Administración Tributaria se señaló “La labor de determinación y cobro de las contribuciones ha sido encomendada a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la cual a partir del 31 de enero de 1959 ha venido desempeñando estas funciones a través de la Subsecretaría de Ingresos.

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, dentro de su estrategia para la reforma de gobierno y modernización de la administración pública, propone lograr una administración accesible y eficiente, orientada al servicio y cercana a las necesidades e intereses de la ciudadanía, que responda con flexibilidad y oportunidad a los cambios estructurales que vive el país y que fomente la dignidad y profesionalización de la función pública.

Asimismo, se establece como prioritaria la necesidad de avanzar en la conformación de un servicio profesional de carrera que garantice el aprovechamiento del mérito, la experiencia y los conocimientos de los servidores públicos, promoviendo esquemas de remuneración, promoción e incentivos basados en dichos elementos.

Es así que se propone la expedición de una nueva ley a través de la cual se llevará a cabo la asignación de las atribuciones de determinación y recaudación de las diversas contribuciones del ámbito federal, que ha venido ejerciendo la Subsecretaría de Ingresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a un órgano desconcentrado, con carácter de autoridad fiscal, que se denominará Servicio de Administración Tributaria.

El objetivo de esta propuesta es configurar una organización especializada, conformada por personal profesional calificado, cuya actividad redunde en la optimización de los procesos recaudatorios y en el mejoramiento del servicio y atención a los contribuyentes. Para ello, deberá contar con autonomía en los aspectos técnicos sustantivos, en la gestión interna de sus asuntos y en materia presupuestal, de tal forma que pueda responder con agilidad, capacidad y oportunidad a la dinámica que las circunstancias actuales del país exigen.” (37)

En ese orden de ideas, se puede concluir que lo que se buscó fue asignar al Servicio de Administración Tributaria todas las funciones relacionadas con la administración fiscal y aduanera que hasta ese momento había desempeñado la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de la Subsecretaría de Ingresos.

(37) Biblioteca de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.- Exposición de Motivos de la Ley del Servicio de Administración Tributaria.

Es conveniente mencionar, que con la reasignación de funciones con que contaba la Subsecretaría de Ingresos al Servicio de Administración Tributaria en materia de recaudación de contribuciones y aprovechamientos, asistencia al contribuyente, servicios aduanales y auditoría fiscal, debería llevarse a cabo una revisión de los procesos, sistemas y estructuras existentes a fin de reorganizar, simplificar y automatizar la gestión tributaria, elevando con ello los índices de calidad y eficiencia de dichas funciones.

Por último, es de señalarse que con la Ley del Servicio de Administración Tributaria se buscó contemplar los principios conforme a los cuales se desarrolle un sistema avanzado de servicio civil que asegure la profesionalización y continuidad de su actividad y una interacción adecuada entre el servicio de administración tributaria y los diversos sectores de contribuyentes.

Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior.

El objeto de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior consiste esencialmente en publicar anualmente las resoluciones dictadas por las autoridades aduaneras y fiscales, que establezcan disposiciones de carácter general, las cuales son agrupadas de manera que se facilite su conocimiento y aplicación por parte de los contribuyentes.

Es de señalarse que en el supuesto de que las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior, no prevean algún caso se estará a lo señalado en la Resolución Miscelánea Fiscal.

En ese orden de ideas, es conveniente mencionar que las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior, tienen como ámbito de aplicación las contribuciones y aprovechamientos federales, que se generan y en su caso pagan con motivo de las operaciones de comercio exterior, sin olvidar que si bien es cierto que su ámbito de aplicación es de orden estricto y específico, también lo es que se encuentran por debajo de la Ley Aduanera por estructura legal. Cabe mencionar, que con las Reglas en comento se busca dejar más claro lo dispuesto en la Ley Aduanera y su

Reglamento, toda vez que complementan los procedimientos operacionales de algunas obligaciones establecidas en los ordenamientos cotados.

Debemos señalar que el 31 de marzo de 2006 fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación, las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2006, publicándose en el mismo órgano oficial el 15 de agosto de 2006, la Primera Resolución de Modificaciones a las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2006.

Las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior se componen de 5 Títulos con sus respectivos capítulos que regulan lo siguiente:

1. Disposiciones Generales.

Capítulo 1.1. De los Comprobantes.

Capítulo 1.2. De las Declaraciones y Avisos.

Capítulo 1.3. Del Pago y Compensación de Contribuciones y Aprovechamientos.

Capítulo 1.4. De las Cuentas Aduaneras y Garantías.

Capítulo 1.5. Del Pago Espontáneo por Regularización de Mercancía.

2. Entrada y Salida de Mercancías y de las Facultades de la Autoridad Aduanera.

Capítulo 2.1. Disposiciones Generales.

Capítulo 2.2. De los Padrones.

Capítulo 2.3. De los Recintos Fiscalizados.

Capítulo 2.4. Del Control de la Aduana en la Entrada y Salida de Mercancías.

Capítulo 2.5. Del Depósito Ante la Aduana.

Capítulo 2.6. Del Despacho de Mercancías.

Capítulo 2.7. Del Despacho Simplificado.

Capítulo 2.8. Del Despacho de Mercancías por Empresas Certificadas.

Capítulo 2.9. De las Mercancías Exentas.

Capítulo 2.10. De la Importación, Internación y Reexpedición a la Franja o Región Fronteriza.

Capítulo 2.11. Del Valor en Aduana de las Mercancías.

Capítulo 2.12. De las Facultades de la Autoridad y de las Infracciones y Sanciones.

Capítulo 2.13. De los Agentes y Apoderados Aduanales.

Capítulo 2.14. De los Medios de Seguridad.

Capítulo 2.15. De la Carga, Descarga y Maniobras de Mercancías en Recinto Fiscal.

Capítulo 2.16. De la Transmisión Electrónica de Información por las Empresas Aéreas que Efectúen el Transporte Internacional de Pasajeros.

3. Regímenes Aduaneros.

Capítulo 3.1. De las Importaciones y Exportaciones Definitivas.

Capítulo 3.2. De las Importaciones Temporales para Retornarse en el Mismo Estado.

Capítulo 3.3. De las Importaciones Temporales para Elaboración, Transformación y Reparación.

Capítulo 3.4. De la Exportación Temporal.

Capítulo 3.5. De las Importaciones y Exportaciones Temporales con Cuadernos ATA.

Capítulo 3.6. Del Depósito Fiscal.

Capítulo 3.7. Del Tránsito de Mercancías de Comercio Exterior.

Capítulo 3.8. De la Elaboración, Transformación o Reparación en Recintos Fiscalizados.

Capítulo 3.9. Del Recinto Fiscalizado Estratégico.

4. De las Reglas de Interpretación de la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación.

5. De las Demás Contribuciones Causadas por Operaciones de Comercio Exterior.

Capítulo 5.1. De los Derechos de Trámite Aduanero.

Capítulo 5.2. Del Impuesto al Valor Agregado.
Capítulo 5.3. Del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios.
Capítulo 5.4. Del Impuesto Sobre Automóviles Nuevos.
Capítulo 5.5. Del Impuesto Sobre la Renta.
Transitorios

La Planificación Nacional del Desarrollo en México.

Cabe mencionar que una figura jurídica que juega un papel de gran trascendencia en materia aduanera es el Plan Nacional de Desarrollo, toda vez que es el instrumento que permite dar coherencia a las acciones del sector público, crear el marco para inducir y concertar acciones con los sectores social y privado, así como coordinar entre otras las de los tres órdenes de gobierno (municipal, estatal y federal), conjuntando el esfuerzo de la sociedad para establecer las bases del desarrollo nacional, en ese orden de ideas podemos decir que es el resultado tanto de la voluntad del Estado como de la sociedad que buscan construir una etapa diferente y mejor en el desarrollo de nuestra historia. Dicho Plan, se emite de conformidad con lo establecido en los artículos 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 20 y 21 de la Ley de Planeación.

Así mismo, es conveniente mencionar que la planeación constituye un medio para avanzar en la democratización del país, al someter a consideración de la ciudadanía la definición explícita a seguir y, por ello, implica un compromiso cuyos resultados serán evaluados por la propia sociedad. Al mismo tiempo, inscrita en el marco del Estado de Derecho, la planeación, permite asociar los esfuerzos de los diferentes grupos sociales y procurar el funcionamiento armónico de actores sociales que mantienen su autonomía de decisión.

En México, la planeación permite a la sociedad organizar eficazmente sus esfuerzos y lograr, en el marco de libertad y pluralismo que consagra la Constitución, que las acciones de los diferentes sectores sociales se complementen para resolver la situación del país, teniendo como objetivo primordial satisfacer las demandas internas de la población, propiciando un mejor equilibrio en las relaciones de la competencia internacional.

El Plan debe contener la estrategia para enfrentar los problemas socioeconómicos y políticos del país, manteniendo la unidad e identidad nacionales, mientras inicia los cambios que demanda la sociedad. Las medidas específicas, como prevé la Ley de Planeación, se precisan en los programas sectoriales de mediano plazo y son establecidos y revisados anualmente, a través de los programas operativos correspondientes.

“Los gobiernos del régimen revolucionario han ido adecuando los ordenamientos jurídicos y la organización de la Administración Pública en función de las condiciones de su tiempo. Así, desde la Ley sobre Planeación General de la República de 1930, expedida en un contexto en el que se consideraba imperativo reconstruir la economía para poder fincar las bases del desarrollo ulterior, el Estado centró su intervención en acciones orientadas a crear la infraestructura económica del país. Ello justificó que las actividades de planeación se iniciaran con un inventario de los recursos disponibles para coordinar el quehacer del gobierno en torno a las obras públicas que habrían de constituir la base material del crecimiento.

De la necesidad de inventariar los recursos naturales, se pasó a la planeación orientada al cumplimiento de los objetivos de transformación social planteados por la Revolución. Muestra destacada de ello es el Plan Sexenal 1934-1940. Después, con una mayor participación del Estado en la vida económica del país, se aplicó la programación a la inversión pública para complementar la política económica, como lo realizó en los años cincuenta la Comisión de Inversiones de la Presidencia de la República. Posteriormente, los esfuerzos de planeación se concentraron en la definición de marcos generales para fijar metas precisas de crecimiento económico y en la definición de directrices que permitieran a todos los grupos sociales un conocimiento de los objetivos a lograr.

En el pasado reciente, la planeación cobró particular importancia. Así, en el período 1976-1982, se dieron los primeros pasos para conformar un Sistema Nacional de Planeación, se formularon diversos planes sectoriales y estatales y se elaboró el Plan Global de Desarrollo 1980-1982. Estas tareas representaron avances en materia de planeación: fue posible integrar un documento que ubicó las acciones de los distintos sectores económicos y sociales dentro un marco estratégico general; se avanzó en homogeneizar no sólo la metodología, sino también los conceptos, enfoques y procedimientos y se creó conciencia sobre la importancia de la planeación en todos los niveles del sector público y en la sociedad en general, mediante la amplia difusión de los propósitos y objetivos globales del desarrollo nacional.” (38)

(38) Revista de Administración Pública, Número 55, Sección de Documentos, 1983. Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Introducción Secretaría de Programación y Presupuesto.

En ese orden de ideas, y como resultado del análisis y evaluación de la experiencia de planeación que condujo a la integración del Plan Global, se observaron deficiencias necesarias de corregir, de lo que se infiere la necesidad de integrar un Plan Nacional que contenga los programas de mediano plazo que lo detallen, unificando los contenidos del Plan con el manejo de políticas e instrumentos y montos presupuestales programados y los ejercidos (realmente), esto es lograr una integración de los diferentes sectores de la Administración Pública, con lo que se garantice la compatibilidad entre los aspectos regionales y los planes estatales de desarrollo, con el propósito de propiciar en cada estado los cambios en el uso del territorio que implica la política regional del Plan; realizar con mayor claridad y oportunidad el análisis de la situación internacional previsible y las implicaciones que pueda tener para México; y por último, reforzar los mecanismos existentes de participación, negociación y concertación, promoviendo y apoyando la organización de los grupos sociales y movilizándolo sus esfuerzos en torno a los objetivos nacionales.

Cabe mencionar, que de conformidad con lo establecido en los artículos 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 20 y 21 de la Ley de Planeación, el titular del Poder Ejecutivo Federal tiene la obligación de hacer que del Sistema Nacional de Planeación Participativa, surja, el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

Es conveniente destacar, que dicho Plan debe contar con la participación de la población, con la previa consulta de las opiniones de diversos grupos sociales y con la propia aprobación del Presidente de la República, mismo que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 5º de la Ley de Planeación, debe remitirse al H. Congreso de la Unión para su examen y opinión, a efecto de que en el ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en las diversas circunstancias previstas por esa ley, el Poder Legislativo formule las observaciones pertinentes.

El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, en materia de comercio interior y exterior establece lo siguiente:

“México forma parte de una red internacional de acuerdos comerciales y de inversión, y participa en foros comerciales multilaterales y regionales, que representan una amplia gama de oportunidades de comercio e inversión.

Para aprovecharlas cabalmente es necesario promover la diversificación productiva, así como la expansión de los mercados externos para nuestros productos, garantizando un total acceso, en condiciones de reciprocidad, a los principales mercados del mundo, el manejo oportuno y la prevención de disputas comerciales, y la creación de un entorno favorable a la inversión nacional y extranjera.

.....

Es fundamental que el marco jurídico administrativo y reglamentario al que se enfrentan los exportadores mexicanos y los inversionistas potenciales incluya consideraciones de competitividad que promuevan el comercio exterior y la captación de la inversión extranjera. Por ello, el Ejecutivo Federal aplicará una estrategia integral para la promoción del comercio exterior y la inversión que contemple la facilitación de los procesos y, que al mismo tiempo, asegure el cumplimiento de la normatividad vigente.” (39)

De lo anterior podemos concluir que el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, contiene las prioridades, objetivos y estrategias a que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal, durante dicho período, teniendo como marco el Sistema Nacional de Planeación Participativa, es menester señalar que la elaboración del Plan en comento es producto de la participación ciudadana, ya que durante el proceso de elaboración los ciudadanos expresaron su visión acerca de los problemas prioritarios del país, así como sus expectativas para el desarrollo de México.

El Plan en cita, contiene las políticas social, económica, interior y exterior, que integran el marco que normará la acción de gobierno para el logro de la visión de México en el año 2025, así como los objetivos y estrategias derivados de esas políticas. Toda vez, que lo que busca y deja planteado en el documento que nos ocupa el Ejecutivo Federal es promover en todas sus dependencias y entidades descentralizadas el ejercicio de prácticas que efficienten el uso de recursos, transparenten sus funciones y eliminen la corrupción, con el fin de seguir una política de buen gobierno, que permita contar con finanzas públicas sanas a efecto de promover el desarrollo del país y la mejora en la calidad de vida de la población.

(39) Página Web pnd.presidencia.gob.mx/. 28 de agosto de 2006

AUTORIDADES COMPETENTES PARA VERIFICAR LA LEGAL IMPORTACIÓN, TENENCIA Y/O ESTANCIA EN EL PAÍS DE MERCANCÍAS DE COMERCIO EXTERIOR.

Sumario:

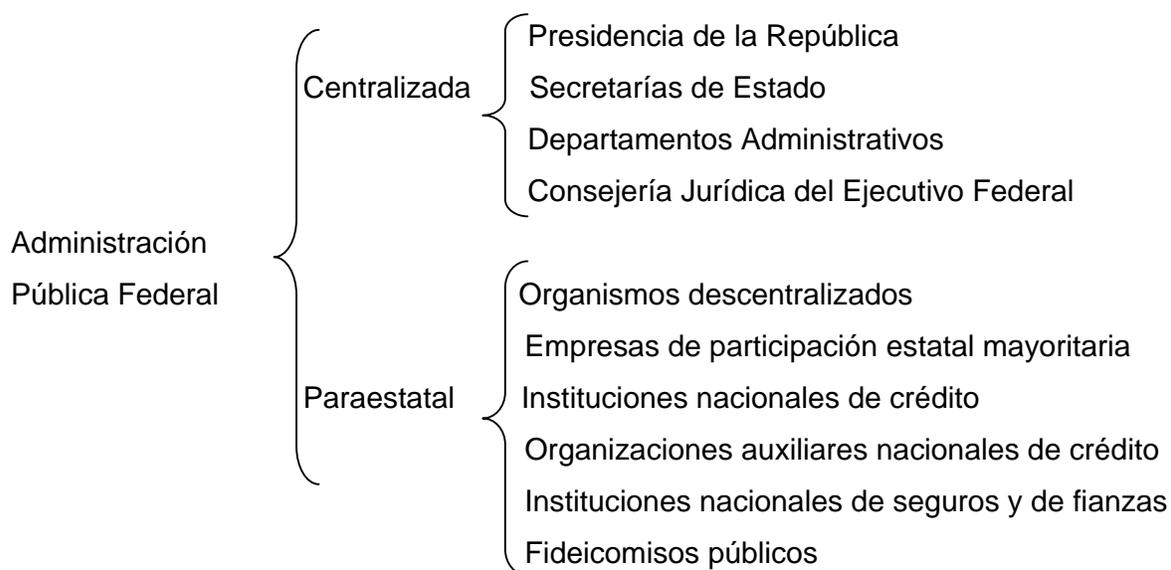
- 2.1. El Servicio de Administración Tributaria como órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y sus facultades.
- 2.2. La Administración General de Aduanas y sus unidades administrativas y sus facultades.
- 2.3. La Administración General de Auditoría Fiscal Federal y sus unidades administrativas y sus facultades.
- 2.4. Entidades Federativas coordinadas y sus facultades.

Objetivos específicos: Resaltar la importancia de las autoridades competentes para verificar la legal importación, tenencia y/o estancia en el país de las mercancías de procedencia extranjera.

Método: Analítico Legislativo.

2.1. El Servicio de Administración Tributaria como órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y sus facultades.

Antes de analizar al Servicio de Administración Tributaria, es conveniente mencionar que la Administración Pública Federal, de acuerdo con lo establecido en el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el artículo 1 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se encuentra organizada de la siguiente manera:



Al respecto, cabe precisar que de conformidad con lo previsto el artículo 2 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal vigente, para el ejercicio de las atribuciones y el despacho de los negocios del orden administrativo que le son encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la Administración Pública Centralizada:

Poder Ejecutivo de la Unión { Secretarías de Estado;
Departamentos Administrativos, y
Consejería Jurídica.

Así mismo, es de señalarse que de acuerdo con en el artículo 3 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en vigor, el Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las entidades de la administración pública paraestatal siguientes:

Poder Ejecutivo de la Unión { Organismos descentralizados
Empresas de participación estatal mayoritaria
Instituciones nacionales de crédito
Organizaciones auxiliares nacionales de crédito
Instituciones nacionales de seguros y de fianzas
Fideicomisos públicos.

De conformidad con el artículo 80 Constitucional, el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión se deposita en un solo individuo, al cual se le denomina “Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”, quien de acuerdo con lo establecido en las fracciones X y XIII del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene la facultad de dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado, así como para habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas, y designar su ubicación.

Cabe mencionar, que en el artículo 39 del Código Fiscal de la Federación vigente, se prevén otras facultades que el Ejecutivo Federal podrá ejercer mediante resoluciones de carácter general, las cuales consisten en condonar o eximir, total o parcialmente el pago de contribuciones y sus accesorios, autorizar su pago a plazo, diferido o en

parcialidades; dictar las medidas relacionadas con la administración, control, forma de pago y procedimientos señalados en las leyes fiscales, sin variar las disposiciones relacionadas con el sujeto, el objeto, la base, la cuota, la tasa o la tarifa de los gravámenes, las infracciones o las sanciones de las mismas, a fin de facilitar el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes y conceder subsidios o estímulos fiscales, las cuales se emitirán en los términos y bajo las circunstancias que en el propio artículo en mención se señalan.

Así mismo, el artículo 143 de la Ley Aduanera vigente, establece que son atribuciones del Poder Ejecutivo Federal en materia aduanera, además de las que le confieren otras leyes, las siguientes:

- Poder Ejecutivo de la Unión
- Establecer o suprimir aduanas fronterizas, interiores y de tráfico aéreo y marítimo, así como designar su ubicación y funciones.
 - Suspender los servicios de las oficinas aduaneras por el tiempo que juzgue conveniente, cuando así lo exija el interés de la nación.
 - Autorizar que el despacho de mercancías por las aduanas fronterizas nacionales, pueda hacerse conjuntamente con las oficinas aduaneras de países vecinos.
 - Establecer o suprimir regiones fronterizas.

Ahora bien, el Poder Ejecutivo de la Unión, de acuerdo con lo previsto en el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en vigor, contará entre otras dependencias con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para el despacho de los asuntos del orden administrativo.

En ese orden de ideas, podemos señalar que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como órgano centralizado, de conformidad con lo establecido en las fracciones XI y XII del artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal vigente, tiene la facultad de cobrar los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos y aprovechamientos federales en los términos de las leyes aplicables y vigilar y asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales; y de dirigir

y organizar los servicios aduanales y de inspección, así como la unidad de apoyo para la inspección fiscal y aduanera.

Por su parte, la Ley Aduanera vigente en su artículo 144, establece que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tendrá además de las facultades que le son otorgadas por el Código Fiscal de la Federación y por otras leyes, entre otras, la de señalar la circunscripción territorial de las aduanas, de las administraciones regionales de aduanas y de las secciones aduaneras; establecer la coordinación con otras dependencias y organismos que lleven a cabo sus funciones en los aeropuertos, puertos marítimos y cruces fronterizos autorizados para el tráfico internacional, en relación a las medidas de seguridad y control que deben aplicarse en los mismos, y señalar, en su caso, las aduanas por las cuales se deberá practicar el despacho de determinado tipo de mercancías; comprobar la importación y exportación de mercancías, la exactitud de los datos contenidos en los pedimentos, declaraciones o manifestaciones, así como verificar el correcto pago de las contribuciones y aprovechamientos y el cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias; practicar el reconocimiento aduanero de las mercancías de importación o exportación en los recintos fiscales y fiscalizados o, a petición del contribuyente, en su domicilio o en las dependencias, bodegas, instalaciones o establecimientos que señale, así como conocer de los hechos derivados del segundo reconocimiento, verificar y supervisar dicho reconocimiento, así como perseguir y practicar el embargo precautorio de las mercancías y de los medios en que se transporten.

Respecto de la Secretaría en comento, el maestro Andrés Serra Rojas, señala lo siguiente:

“En la Secretaría de Hacienda y Crédito Público debemos distinguir diversas entidades administrativas:

- a) Las autoridades hacendarías; que tienen a su cargo la determinación de la política financiera;
- b) Los organismos fiscales autónomos, que son autoridades hacendarías especializadas en materia de impuestos;
- c) Otras autoridades hacendarías, dependencias de la propia Secretaría – que asumen otras funciones fiscales-, que en sus respectivas leyes les fijan, como la Tesorería de la Federación y otras”. (40)

(40) Serra Rojas Andrés. Derecho Administrativo, Segundo Curso. Vigésima Tercera Edición, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 2004. pp. 67-68.

Cabe mencionar, que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a efecto de estar en posibilidad de atender eficientemente el despacho de los asuntos de su competencia que le son conferidos, entre otros, por los ordenamientos a que hemos hecho referencia, cuenta con un órgano administrativo desconcentrado denominado Servicio de Administración Tributaria, que le está jerárquicamente subordinado, con facultades específicas para resolver sobre la materia dentro del ámbito territorial determinado en las disposiciones legales aplicables, mismo que se encuentra regulado por la Ley del Servicio de Administración Tributaria, publicada el 15 de diciembre de 1995, en el Diario Oficial de la Federación como parte del decreto por el que se expiden nuevas leyes fiscales y se modifican otras, que entró en vigor el 1 de julio de 1997, reformada mediante decretos publicados en dicho órgano informativo el 4 de enero de 1999 y 12 de junio de 2003.

Por lo que, podemos decir que el Servicio de Administración Tributaria es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con carácter de autoridad fiscal, con las atribuciones y facultades señaladas en la Ley del Servicio de Administración Tributaria.

Con el objeto de aclarar dicha precisión se considera conveniente señalar lo que es la desconcentración administrativa, entendiéndose por ella la relativa autonomía tanto técnica como funcional de que gozan determinados órganos públicos no obstante que jerárquicamente dependen de un órgano centralizado. Al respecto el Maestro Rafael I. Martínez Morales, indica lo siguiente:

“La desconcentración en derecho administrativo tradicionalmente se ha considerado como una forma de organización administrativa referida a entes que realizan funciones administrativas, y que gozan de cierta libertad de acción en el aspecto técnico, propio de alguna materia que es de la competencia del órgano central del cual dependen dichos entes.

Como característica de los entes desconcentrados podemos indicar:

1. Forman parte de la centralización administrativa.
2. Mantienen liga jerárquica con algún órgano centralizado (secretaría, departamento o procuraduría).
3. Poseen cierta libertad para su actuación técnica.
4. Debe ser un instrumento de derecho público (ley, reglamento, decreto o acuerdo) el que los cree, modifique o extinga.
5. Cuenta con competencia limitada a cierta materia o territorio.
6. No poseen personalidad jurídica propia.”

Si es una ley del Congreso o un acto presidencial el que crea al órgano desconcentrado, pensamos que no existe problema de constitucionalidad. El fundamento legal para la existencia de tales entes se encuentra en los artículos 73, fracciones XXX, 90 y 89 fracción I.

.....
La desconcentración administrativa esta contemplada en la actual ley orgánica del art. 90 Constitucional, a diferencia de sus antecedentes que no la preveían.” (41)

En relación a las características de los órganos desconcentrados citadas con antelación, se considera pertinente precisar que dichos órganos no poseen cierta libertad técnica, sino que tienen como lo es el caso del Servicio de Administración Tributaria una autonomía técnica, que le permite actuar con mayor amplitud en materia fiscal y aduanera.

Así mismo, la competencia no es siempre limitada a un cierto territorio, toda vez que los órganos desconcentrados de la Administración Pública Federal tienen competencia en toda la República Mexicana, es decir, ejercen sus facultades en todo el territorio nacional, no limitándose dicha competencia a una parte del mismo como lo menciona el autor citado.

Por su parte, el Doctor Miguel Acosta Romero, señala que “La desconcentración administrativa se identifica en México, con unidades que forman parte de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal. Por ejemplo, unidades desconcentradas de la Administración Pública Federal son: a) Procuraduría Federal del la Defensa del Trabajo, dependiente de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social; b) La Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; c) El Instituto Politécnico Nacional, dependiente de la Secretaría de Educación Pública.” (42)

De igual manera, dicho autor señala citando a Elba Barreiros Mansilla, que las ventajas de la desconcentración son las siguientes:

(41) Martínez Morales, Rafael I. Derecho Administrativo 1er. y 2º. Cursos. Universidad Nacional Autónoma de México, Quinta Edición, México, 2005, p.133.

(42) Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, Primer Curso. Séptima Edición, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 1986, p. 253.

“a) La acción administrativa es más rápida y flexible, ahorra tiempo a los órganos superiores y descongestiona su actividad, ya que no resuelven todos los asuntos.

b) La acción administrativa se acerca a los particulares, ya que el organismo desconcentrado puede estudiar y resolver, hasta cierto grado sus asuntos.

c) Aumenta el espíritu de responsabilidad al conferirles la dirección de determinados asuntos.” (43)

Cabe destacar que los órganos desconcentrados tienen como ventaja el que se dedican a cuestiones técnicas, que se ven agilizadas con motivo de la competencia y facultades que le son propias, los cuales se encuentran previstos como parte de la Administración Pública Federal Centralizada en el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

“ARTICULO 17.- Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.”

Cabe mencionar, que el Servicio de Administración Tributaria, no es el único órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ya que también cuenta con los siguientes:

- ❖ Comisión Nacional Bancaria y de Valores.
- ❖ Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.
- ❖ Comisión Nacional del Sistema del Ahorro para el Retiro.
- ❖ Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

En relación al servicio de Administración Tributaria el Doctor Luis García López-Guerrero, señala “El SAT es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que con el carácter de autoridad fiscal tiene como principales facultades establecidas en su propia Ley: la determinación, liquidación y recaudación de las contribuciones para el financiamiento del gasto público.” (44)

(43) Acosta Romero, Miguel. Op. Cit. p. 254.

(44) García López-Guerrero Luis. Derechos de los Contribuyentes. Cámara de Diputados. LVIII Legislatura. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2000, p. 11.

Ahora bien, del estudio y análisis del artículo 1 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria en vigor, se desprende que el Servicio de Administración Tributaria tiene las siguientes características:

- Características del SAT
- 1) Es un órgano desconcentrado de la SHCP.
 - 2) Tiene carácter de autoridad fiscal.
 - 3) Cuenta con las atribuciones y facultades ejecutivas que señale la Ley del Servicio de Administración Tributaria.

Al respecto, podemos decir que el Servicio de Administración Tributaria como órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene la responsabilidad de aplicar la legislación fiscal y aduanera, a efecto de que las personas físicas y morales contribuyan de manera proporcional y equitativa al gasto público; así como fiscalizar a los contribuyentes para que cumplan con las disposiciones tributarias y aduaneras; buscando facilitar e incentivar el cumplimiento voluntario y contribuir a la política tributaria, proporcionando para tal efecto la información que sea necesaria, de acuerdo con su misión y visión que son:

“Misión.- Recaudar las contribuciones federales y controlar la entrada y salida de mercancías del territorio nacional, garantizando la correcta aplicación de la legislación y promoviendo el cumplimiento voluntario y oportuno.

Visión.- Ser una institución eficiente, eficaz y orientada al contribuyente, con procesos integrados, formada por un equipo honesto, profesional y comprometido, al servicio de los mexicanos.” (45)

Es conveniente mencionar, que de conformidad con lo establecido en el artículo 2 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria vigente, el Servicio de Administración Tributaria, tiene como obligaciones entre otras la de aplicar la legislación fiscal y aduanera; fiscalizar a los contribuyentes para que cumplan con las disposiciones tributarias y aduaneras; facilitar e incentivar el cumplimiento voluntario de las disposiciones tributarias y aduaneras y generar y proporcionar la información necesaria para el diseño y la evaluación de la política tributaria.

Al respecto, es de mencionarse que para el ejercicio de sus facultades y el cumplimiento de sus obligaciones el Servicio de Administración Tributaria contará con

(45) Página Web www.sat.gob.mx. 20 de julio de 2006.

autonomía de gestión y presupuestal, así como técnica para dictar sus propias resoluciones, tal y como se señala en el artículo 3 de la Ley de la materia.

Cabe destacar, que el Servicio de Administración Tributaria contará con oficinas en todas las Entidades Federativas y sus plazas más importantes, así como en el extranjero, con el objeto de garantizar una adecuada desconcentración geográfica, operativa y de decisión en asuntos de su competencia conforme a dicha Ley, al reglamento interior que expida el Presidente de la República y a las demás disposiciones jurídicas que emanen de ellos, teniendo como domicilio donde se ubicarán sus oficinas centrales, la Ciudad de México.

Dentro del contenido del artículo 7° de la Ley del Servicio de Administración Tributaria vigente, encontramos las atribuciones del órgano en comento, dentro de las que destacan en materia de comercio exterior y aduanal las siguientes:

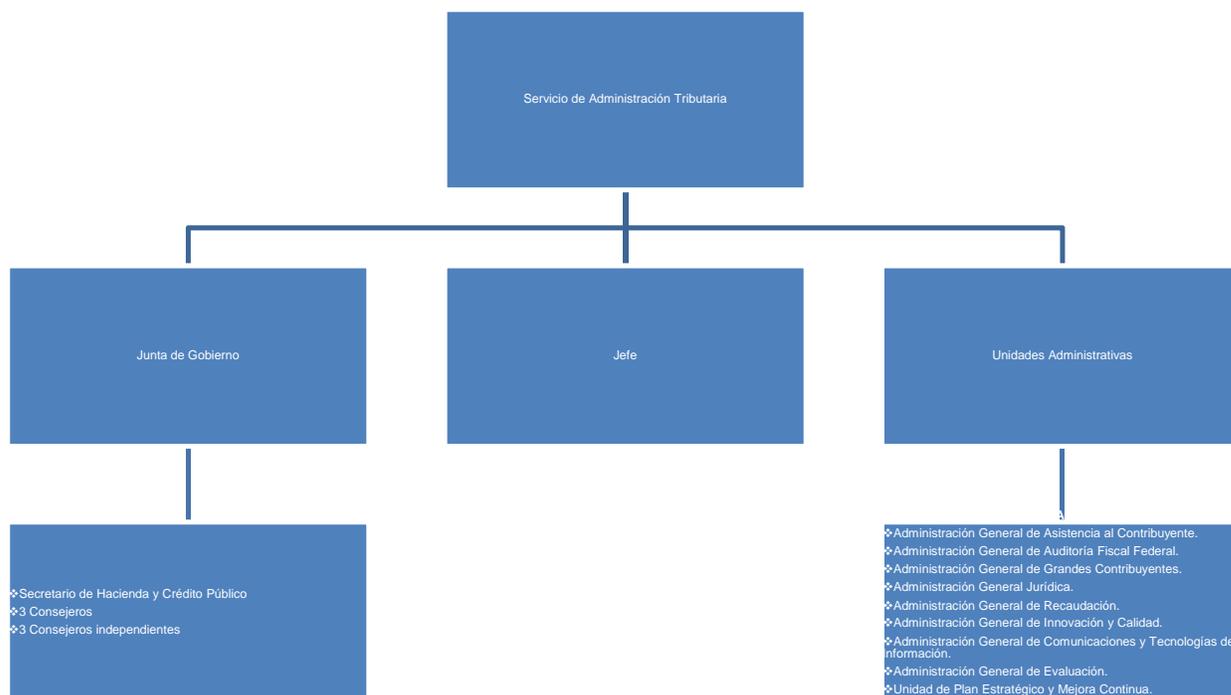
- ❖ Recaudar los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos, aprovechamientos federales y sus accesorios de acuerdo a la legislación aplicable;
- ❖ Dirigir los servicios aduanales y de inspección, así como la Unidad de Apoyo para la Inspección Fiscal y Aduanera;
- ❖ Determinar, liquidar y recaudar las contribuciones, aprovechamientos federales y sus accesorios cuando, conforme a los tratados internacionales de los que México sea parte, estas atribuciones deban ser ejercidas por las autoridades fiscales y aduaneras del orden federal;
- ❖ Solicitar y proporcionar a otras instancias e instituciones públicas, nacionales o del extranjero, el acceso a la información necesaria para evitar la evasión o elusión fiscales, de conformidad con las leyes y tratados internacionales en materia fiscal y aduanera;
- ❖ Vigilar y asegurar el debido cumplimiento de las disposiciones fiscales y aduaneras y, en su caso, ejercer las facultades de comprobación previstas en dichas disposiciones;

- ❖ Participar en la negociación de los tratados internacionales que lleve a cabo el Ejecutivo Federal en las materias fiscal y aduanera, así como celebrar acuerdos interinstitucionales en el ámbito de su competencia;
- ❖ Proporcionar, bajo el principio de reciprocidad, la asistencia que le soliciten instancias supervisoras y reguladoras de otros países con las cuales se tengan firmados acuerdos o formen parte de convenciones internacionales de las que México sea parte, para lo cual, en ejercicio de sus facultades de vigilancia, podrá recabar respecto de los contribuyentes y terceros con ellos relacionados, la información y documentación que sea objeto de la solicitud;
- ❖ Fungir como órgano de consulta del Gobierno Federal en las materias fiscal y aduanera;
- ❖ Proponer, para aprobación superior, la política de administración tributaria y aduanera, y ejecutar las acciones para su aplicación.
- ❖ Diseñar, administrar y operar la base de datos para el sistema de información fiscal y aduanera, proporcionando a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público los datos estadísticos suficientes que permitan elaborar de manera completa los informes que en materia de recaudación federal y fiscalización debe rendir el Ejecutivo Federal al Congreso de la Unión.

En el artículo 7 en comento, se señala además que por política de administración tributaria y aduanera debe entenderse el conjunto de acciones dirigidas a recaudar eficientemente las contribuciones federales y los aprovechamientos que la legislación fiscal establece, así como combatir la evasión y elusión fiscales, ampliar la base de contribuyentes y facilitar el cumplimiento voluntario de las obligaciones de los contribuyentes.

Resulta de gran trascendencia mencionar que el Servicio de Administración Tributaria, para el ejercicio de sus funciones y cumplimiento de sus obligaciones se encuentra

integrado de la siguiente manera (Artículo 8 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria vigente):



En relación a la integración de la Junta de Gobierno, es conveniente mencionar lo siguiente:

- ❖ El Secretario de Hacienda y Crédito Público, es quien presidirá la Junta de Gobierno.
- ❖ Los 3 Consejeros, serán designados por el Secretario de Hacienda y Crédito Público de entre los empleados superiores de Hacienda.
- ❖ Los 3 Consejeros independientes, serán designados por el Presidente de la República, dos de éstos a propuesta de la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales a que hace referencia la Ley de Coordinación

Fiscal. (Deberán ser personas que cuenten con amplia experiencia en la administración tributaria, federal o estatal, mismos que deberán ser ampliamente reconocidos por sus conocimientos, honorabilidad, prestigio profesional y experiencia, con el objeto de que puedan contribuir al mejoramiento de la eficiencia de la administración tributaria y la atención al contribuyente).

De conformidad con lo establecido en el artículo 10 de la Ley del órgano en comento, la Junta de gobierno tendrá entre otras atribuciones las siguientes:

- ❖ Opinar y coadyuvar con las autoridades competentes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en la elaboración de las medidas de política fiscal y aduanera necesarias para la formulación y ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas sectoriales, así como llevar a cabo los programas especiales y los asuntos que el propio Secretario de Hacienda y Crédito Público le encomiende ejecutar y coordinar en esas materias;
- ❖ Someter a la consideración de las autoridades competentes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público su opinión sobre los proyectos de iniciativas de ley, decretos, acuerdos, órdenes, resoluciones administrativas y disposiciones de carácter general que en las materias fiscal y aduanera corresponda expedir o promover a la propia Secretaría;
- ❖ Aprobar la estructura orgánica básica del Servicio de Administración Tributaria y las modificaciones que procedan a la misma, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables, así como el anteproyecto de Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria y sus modificaciones correspondientes;
- ❖ Analizar las propuestas sobre mejora continua que incluyan los aspectos relacionados con la disminución de los costos de recaudación, la lucha contra la evasión, la elusión, el contrabando y la corrupción, la mejor atención al contribuyente, la seguridad jurídica de la recaudación y del contribuyente, la rentabilidad de la fiscalización y la simplificación administrativa y reducción de los costos de cumplimiento, que sean elaboradas por las unidades administrativas del Servicio de Administración Tributaria.

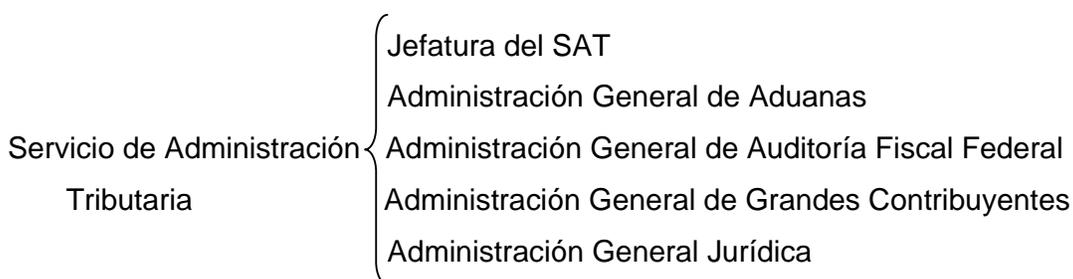
Respecto al Jefe del Servicio de Administración Tributaria, es de señalarse que éste será nombrado por el Presidente de la República, nombramiento sujeto a ratificación por parte del Senado de la República o en su caso de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

De acuerdo con lo previsto en el artículo 14 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria, el Presidente del Servicio de Administración Tributaria, tiene en materia de comercio exterior y aduanal las siguientes atribuciones:

- ❖ Administrar y representar legalmente al Servicio de Administración Tributaria, tanto en su carácter de autoridad fiscal, como de órgano desconcentrado, con la suma de facultades generales y especiales que, en su caso, requiera conforme a la legislación aplicable;
- ❖ Dirigir, supervisar y coordinar el desarrollo de las actividades de las unidades administrativas del Servicio de Administración Tributaria;
- ❖ Expedir las disposiciones administrativas necesarias para aplicar eficientemente la legislación fiscal y aduanera, haciendo del conocimiento de la Junta de Gobierno aquéllas que considere de especial relevancia;
- ❖ Presentar a la Junta de Gobierno para su consideración y, en su caso, aprobación, los programas y anteproyectos presupuestales, el anteproyecto de reglamento interior y sus modificaciones, el manual de organización general, los manuales de procedimientos y los de servicio al público;
- ❖ Informar a la Junta de Gobierno, anualmente o cuando ésta se lo solicite, sobre las labores de las unidades administrativas a su cargo y el ejercicio del presupuesto de egresos asignado al Servicio de Administración Tributaria;
- ❖ Fungir como enlace entre el Servicio de Administración Tributaria y las administraciones públicas federal, estatales y municipales en los asuntos vinculados con las materias fiscal, de coordinación fiscal y aduanera;

- ❖ Participar en la negociación de los tratados internacionales que lleve a cabo el Ejecutivo Federal en las materias fiscal y aduanera;
- ❖ Suscribir acuerdos interinstitucionales de cooperación técnica y administrativa en las materias fiscal y aduanera.

En lo que se refiere a las Unidades Administrativas competentes en materia aduanera, es de señalarse que son las que establece el Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, de las cuales tienen facultades en materia de comercio exterior y aduanal y son consideradas como autoridades aduaneras las siguientes:



Respecto a lo anterior, es importante destacar que analizaremos en los siguientes subcapítulos, sólo las autoridades mencionadas por ser las que tienen facultades de comprobación en materia aduanal, así como a aquéllas autoridades aduaneras que sin formar parte del Servicio de Administración Tributaria ejercen esas facultades, como es el caso de las Entidades Federativas a través de los Convenios de Colaboración Administrativa celebrados con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

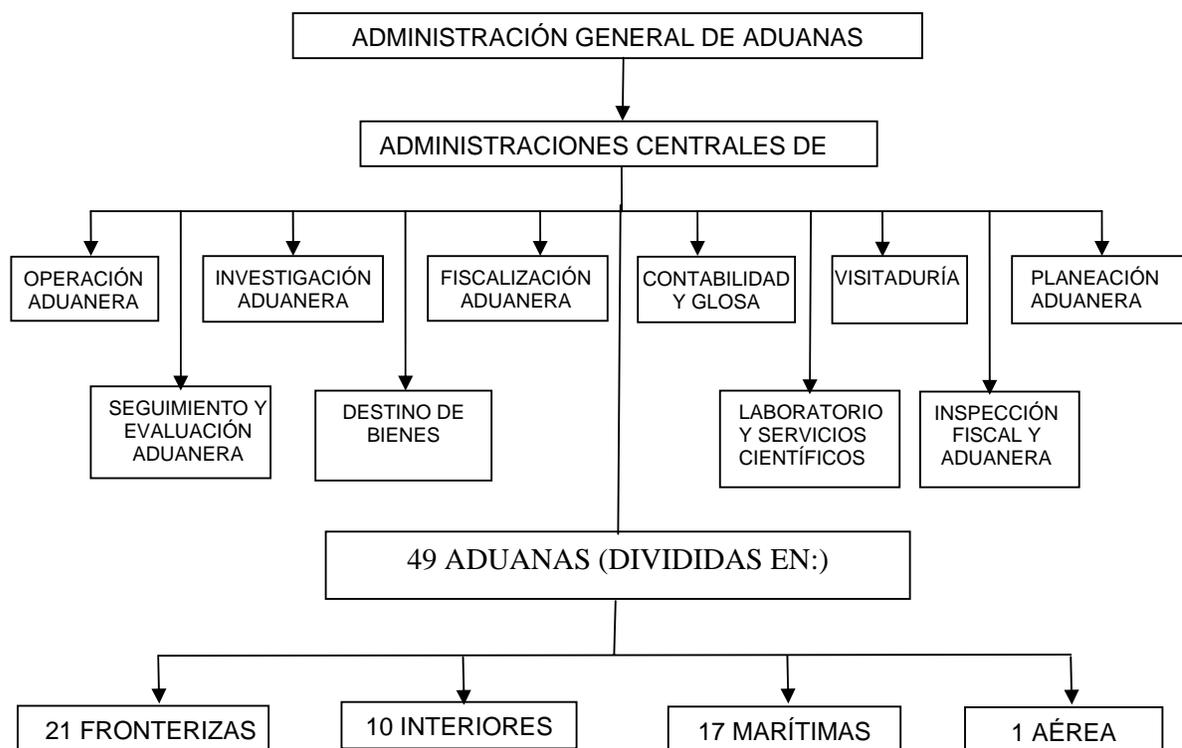
2.2. La Administración General de Aduanas y sus unidades administrativas.

La Administración General de Aduanas, es la encargada de supervisar a las aduanas y fijar las políticas y actos que deben de seguir éstas, por ser precisamente la que tiene a su cargo las funciones relativas al despacho aduanero.

Al respecto el Maestro Pedro Trejo Vargas, señala que “Con la nominación Administración General de Aduanas (AGA) se designa al organismo estatal que compone, administra y dirige a las aduanas del país y sus unidades administrativas adscritas, mediante el establecimiento de políticas y programas que deben seguir,

ejerciendo las facultades y competencias que le confieren tanto la Ley Aduanera, demás ordenamientos aplicables y el Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria (RISAT).” (46)

La Administración General de Aduanas de conformidad con el artículo 2 del Reglamento Interior de la Ley del Servicio de Administración Tributaria, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 6 de junio de 2005, reformado mediante decreto publicado en dicho órgano informativo el 12 de mayo de 2006, se encuentra integrada de la siguiente manera:



Al respecto, cabe señalar, que el jurista Máximo Carvajal Contreras, señala que la aduana es “El órgano de la Administración Pública establecido por el Ejecutivo Federal, autorizado para controlar el comercio exterior con las limitaciones y prohibiciones que las leyes fijan a las mercancías, percibiendo los impuestos que se generan y regulando la economía nacional.” (47)

(46) Trejo Vargas, Pedro. El Sistema Aduanero de México. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 2003, p. 123.

(47) Carvajal Contreras, Máximo. Las Aduanas en México, Editorial Porrúa, México, p. 100.

En relación a las aduanas podemos decir que son el punto de entrada o salida de las mercancías de comercio exterior al o del territorio nacional, en donde las autoridades aduaneras se encargan de la aplicación de la legislación aduanera y de vigilar que, quienes introduzcan mercancías al territorio nacional o las extraigan del mismo, ya sean sus propietarios, poseedores y/o tenedores, o sus representantes legales en términos del artículo 41 de la Ley Aduanera vigente, que tengan intervención en la introducción, extracción, custodia, almacenaje, manejo y tenencia de las mercancías de comercio exterior, lo hagan cumpliendo con las disposiciones legales en materia aduanera.

En nuestro país contamos con 49 aduanas que se encuentran establecidas en el artículo 37, Apartado C, del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria vigente y en el artículo tercero del Acuerdo por el que se establece la circunscripción territorial de las unidades administrativas del Servicio de Administración Tributaria publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de noviembre de 2005, reformado mediante decreto publicado en dicho órgano informativo el 24 de mayo de 2006, mismas que adelante se detallan.

Aduana de:	Con sede en:	Aduana de:	Con sede en:
1) Aguascalientes	Aguascalientes	26) Puebla	Heroica Puebla de Zaragoza, Pue
2) Ensenada	Ensenada, Baja California	27) Guanajuato	Silao, Guanajuato
3) Mexicali	Mexicali, Baja California	28) Querétaro	Santiago de Querétaro, Querétaro
4) Tecate	Tecate, Baja California	29) Cancún	Cancún, Quintana Roo
5) Tijuana	Tijuana, Baja California	30) Subteniente López	Subteniente López; Quintana Roo
6) La Paz	La Paz, Baja California Sur	31) Mazatlán	Mazatlán, Sinaloa
7) Cd. del Carmen	Cd. del Carmen, Campeche	32) Agua Prieta	Agua Prieta, Sonora
8) Cd. Acuña	Cd. Acuña, Coahuila	33) Guaymas	Guaymas, sonora
9) Piedras Negras	Piedras Negras, Coahuila	34) Naco	Naco, Sonora
10) Torreón	Torreón, Coahuila	35) Nogales	Nogales, Sonora
11) Manzanillo	Manzanillo, Colima	36) San Luis Río Colorado	San Luis Río Colorado, Sonora
12) Cd. Hidalgo	Cd. Hidalgo, Chiapas	37) Sonoyta	Sonoyta, Sonora
13) Cd. Juárez	Cd. Juárez, Chihuahua	38) Dos Bocas	Paraíso, Tabasco
14) Chihuahua	Chihuahua, Chihuahua	39) Altamira	Altamira, Tamaulipas
15) Ojinaga	Ojinaga, Chihuahua	40) Cd. Camargo	Cd. Camargo., Tamaulipas
16) Puerto Palomas	Puerto Palomas, Chihuahua	41) Cd. Miguel Alemán	Cd. Miguel Alemán, Tamaulipas
17) Aeropuerto Internacional de la Cd. de México	Aeropuerto Internacional de la Cd. de México	42) Cd. Reynosa	Cd. Reynosa, Tamaulipas
18) México	México, Distrito Federal	43) Matamoros	Matamoros, Tamaulipas
19) Acapulco	Acapulco de Juárez, Guerrero	44) Nuevo Laredo	Nuevo Laredo, Tamaulipas
20) Guadalajara	Tlajomulco de Zuñiga, Jalisco	45) Tampico	Tampico, Tamaulipas
21) Toluca	Toluca, Estado de México	46) Tuxpan	Tuxpan de Rodríguez Cano, Ver.
22) Lázaro Cárdenas	Lázaro Cárdenas, Michoacán	47) Veracruz	Veracruz, Veracruz
23) Colombia	Colombia, Nuevo León	48) Coatzacoalcos	Coatzacoalcos, Veracruz
24) Monterrey	Gral. Mariano Escobedo, Nvo. León	49) Progreso	Progreso, Yucatán
25) Salina Cruz	Salina Cruz, Oaxaca		

Por lo que se refiere a las unidades administrativas mencionadas, se destaca que podrán estar en el municipio que corresponda a la ciudad que identifique la Aduana, en cualquiera de los municipios colindantes, así como en el Aeropuerto Internacional o en el puerto que corresponda a esa ciudad y por lo que se refiere a la Ciudad de México,

las Aduanas podrán estar ubicadas en el Distrito Federal o en cualquiera de los municipios que forman su área conurbana. Así mismo, cabe mencionar, que en el último párrafo del apartado C del citado artículo 37, se prevé que es facultad del Jefe del Servicio de Administración Tributaria establecer o suprimir las secciones aduaneras correspondientes.

Ubicación Geográfica de las Aduanas en México. (48)



En relación con lo anterior, es de señalarse que de acuerdo al tráfico de las mercancías por las distintas aduanas, éstas se clasifican en:

	Aduanas fronterizas
Clasificación de	Aduanas interiores
las Aduanas	Aduanas Marítimas
	Aduanas Aéreas

(48) Página Web. www.aduanas.gob.mx. 24 de junio de 2006.

Es importante destacar, que de conformidad con el artículo tercero del Acuerdo por el que se establece la circunscripción territorial de las unidades administrativas del Servicio de Administración Tributaria vigente, las aduanas del país ejercen sus facultades en 62 secciones aduaneras, 32 aeropuertos internacionales, 4 puentes internacionales, una central de autobuses y una garita.

Las aduanas fronterizas, son las que se encuentran ubicadas en líneas divisorias internacionales, es decir, en territorio nacional que colinda con territorio de países vecinos, como ejemplo de ello tenemos al norte, la frontera con los Estados Unidos de América, y al Sur con Guatemala y Belice. La importancia de estas aduanas radica en que en ellas se lleva a cabo el despacho de mercancías que son sujetas a tráfico terrestre o de pasajeros.

Al respecto el artículo 140 de la Ley Aduanera vigente establece lo siguiente:

“Artículo 140. La Secretaría establecerá puntos de revisión en los lugares que se fijan, cerca de los límites de la franja o región fronteriza, para que los pasajeros y las mercancías procedentes de dichas zonas puedan introducirse al resto del territorio nacional.

Las mercancías destinadas al interior del país y cuya importación se efectúe a través de una franja o región fronteriza, para transitar por éstas, deberán utilizar las mismas cajas y remolques en que sean presentadas para su despacho, conservando íntegros los precintos, sellos, marcas y demás medios de control que se exijan para éste. Lo anterior no será aplicable tratándose de maniobras de consolidación o desconsolidación de mercancías, así como en los demás casos que establezca la Secretaría mediante reglas.”

En relación con lo anterior, es de mencionarse que los “puntos de revisión” a que se hace referencia en el artículo en comento, son los que normalmente conocemos como garitas y es donde se revisan documentos, vehículos, mercancías, personas que proceden de las aduanas fronterizas.

Las aduanas interiores, son aquellas que son distintas de las aduanas fronterizas y marítimas, se encuentran ubicadas en el interior de la República Mexicana, dentro de las que encontramos inclusive aquéllas que realizan el despacho aduanero en aeropuertos internacionales, estaciones de ferrocarril y las que lo hacen a través del régimen de tránsito interno.

En estas aduanas se revisan mercancías de procedencia extranjera o mercancías nacionales destinadas a la exportación, cuyo despacho aduanero no se va a realizar en ninguna aduana fronteriza, o bien, que son despachadas directamente de una aduana fronteriza, marítima o área a una interior a través de un tránsito interno de mercancías, caso en el que los trámites para la conclusión del despacho aduanero se efectuarán hasta que llegue la mercancía a la aduana interior.

Las aduanas marítimas, son aquellas donde se lleva a cabo el despacho aduanero de las mercancías que se transportan por vía marítima, el cual puede ser de altura, cabotaje y mixto, tal y como se señala en el artículo 11 del Reglamento de la Ley Aduanera y que a la letra dice:

“Artículo 11. El tráfico marítimo puede ser de altura, cabotaje o mixto.

I. Se entiende por tráfico de altura:

- a) El transporte de mercancías que lleguen al país o se remitan al extranjero, y
- b) La navegación entre un puerto nacional y otro extranjero o viceversa;

II. Se entiende por tráfico de cabotaje, el transporte de mercancías o la navegación entre dos puntos del país situados en el mismo litoral, y

III. Se entiende por tráfico mixto:

- a) Cuando una embarcación simultáneamente realiza los de altura y cabotaje con las mercancías que transporta, y
- b) El transporte de mercancías o la navegación entre dos puntos de la costa nacional situados en distinto litoral o, en el mismo, si se hace escala en un puerto extranjero.”

Las aduanas de tráfico marítimo se encuentran ubicadas en los litorales del territorio nacional: en los muelles y sitios para la carga y descarga de mercancías de importación o exportación que la autoridad competente señale para ello.

Por lo que se refiere al tráfico fluvial, mediante el cual se introducen o extraen del territorio nacional mercancías de comercio exterior a través de las corrientes fluviales, es de señalarse que se aplicará para su despacho las disposiciones establecidas para el tráfico marítimo.

Las aduanas aéreas, son aquellas donde se efectúa el despacho aduanero de mercancías que se transportan por vía aérea y se localizan en los aeropuertos declarados como internacionales por la autoridad competente.

En estas aduanas se despachan las mercancías que se introducen por carga, es decir, las mercancías que arriban a nuestro país por avión, y que al llegar al primer aeropuerto internacional deben someterse al despacho aduanero, se trata de cargamentos que deben someterse al mecanismo de selección automatizado, al igual que las que despachan las empresas de mensajería que trasladan paquetes de consignatarios a distintos países y que arriban de igual forma por avión.

Es pertinente mencionar que los pasajeros internacionales que arriban por avión al territorio nacional, se encuentran obligados a declarar las mercancías que transportan y que exceden de la franquicia a la que tienen derecho. En el supuesto de que no tengan nada que declarar deberán someterse al mecanismo de selección automatizado instalado en las salas de pasajeros (semáforo fiscal), donde dependiendo del resultado (revisión o libre de revisión) se someterá al reconocimiento de su equipaje, lo cual encuentra su fundamento en el artículo 88 de la Ley Aduanera vigente.

Cabe destacar, que también existe el tráfico postal y es aquél por el que la entrada y salida de las mercancías de comercio exterior se da a través del medio postal (correo) el cual tal y como se establece en el artículo 21 de la Ley Aduanera vigente, queda confiado al Servicio Postal Mexicano, bajo la vigilancia y control de las autoridades aduaneras.

En este caso las mercancías que ingresan o salen de nuestro país, llegan a SEPOMEX a través de bultos postales que deberá abrir dicho Servicio, presentando a las autoridades aduaneras tanto las mercancías como sus declaraciones que se llevan a cabo por una boleta, donde los verificadores procederán a revisar el valor, determinar su clasificación arancelaria y los créditos fiscales que les correspondan, de esta forma SEPOMEX notificará al interesado para que cumpla con todas las obligaciones en materia de comercio exterior antes de retirar las mercancías. Las mercancías prohibidas serán entregadas por el personal de SEPOMEX a la aduana y ésta las remitirá a la autoridad competente. Este tipo de revisión puede derivar de

cualquier tráfico, independientemente del medio en que se transporten las mercancías (vía aérea, marítima, fluvial o terrestre).

En el caso de exportación la mercancía se presenta ante la oficina de SEPOMEX por parte de los consignatarios, SEPOMEX lo presenta ante el personal de la aduana y una vez que hayan cumplido con todos los requisitos para su exportación serán enviados al extranjero.

El Servicio Postal Mexicano, tiene la obligación de informar de manera semanal a la Administración General de Aduanas, respecto de aquellas mercancías que sean retornadas al territorio nacional, las de procedencia extranjera que ingresan a nuestro país, las que retornen al remitente, y deberá enterar los pagos recibidos por concepto de créditos fiscales a la TESOFE a más tardar 30 días después de presentadas las mercancías.

Cabe señalar que de las aduanas fronterizas, interiores y de tráfico aéreo y marítimo dependen las secciones aduaneras, aeropuertos internacionales, terminales ferroviarias y de autobuses, y demás puntos de revisión que se encuentren en las sedes que conforman su circunscripción territorial de conformidad con los artículos Tercero y Cuarto del Acuerdo de Circunscripción Territorial de la Unidades Administrativas del Servicio de Administración Tributaria vigente. Por lo que respecta a la Administración General de Aduanas, es de precisarse que puede ejercer sus facultades en todo el territorio nacional de conformidad con lo establecido en el artículo Tercero del acuerdo en cita.

Las facultades que tiene conferidas la Administración General de Aduanas, se señalan en el artículo 10 del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, y se pueden dividir en:

- Atribuciones de
- a) Coordinación.
 - b) Facilitación.
 - c) Control
 - d) Fiscalización
 - e) Autorización
 - f) Recaudación

a) **Las atribuciones de coordinación** son las que se encuentran señaladas en las fracciones II, III, XV, XXI, XLI, XLV, LII, LVIII, LIX, LXIII, LXIV, LXV, LXXXV, LXXXVI del artículo 10 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria vigente, las cuales tienen por objeto establecer con otras autoridades, inclusive en el ámbito internacional programas, que permitan desarrollar sus actividades y ejercer sus atribuciones en el marco de la cooperación para establecer medidas preventivas, ejecutoras y fiscalizadoras.

b) **Las facultades de facilitación** se señalan en las fracciones IV, V, VI, XVII, XX, XXIV, XXVIII, XXIX, XXXI, XXXV, XXXVI, XXXVII, L, LI, LIV, LV, LXIX, LXX, LXXV, LXXVI, LXXVIII, LXXIX, LXXX, LXXXI, LXXXII, LXXXIII, LXXXIV, LXXXVIII, y LXXXIX del artículo 10 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria vigente, cuyo principal objetivo estriba en otorgar autorizaciones, concesiones y facilidades a los propietarios, poseedores y/o tenedores de mercancías de comercio exterior para su introducción, estancia o salida al o del territorio nacional, o a sus representantes legales, a efecto de que el despacho aduanero se lleve a cabo con agilidad y eficiencia, cumpliendo con las formalidades exigibles en materia aduanera.

c) **Las atribuciones de control** se encuentran plasmadas en las fracciones VII, XXVI, XL, XLVI, LXVI, LXVII, LXVIII, LXXI, LXXII, LXXIII, LXXIV, LXXVII y LXXXV del artículo 10 del Reglamento del Servicio de Administración Tributaria vigente, las cuales tienen por objeto controlar las operaciones de comercio exterior que llevan a cabo los propietarios, poseedores y/o tenedores de las mercancías de comercio exterior con motivo de su entrada, estancia o salida al o del territorio nacional.

d) **Las facultades de fiscalización** se encuentran previstas en las fracciones VIII, IX, XI, XII, XIII, XIV, XVI, XVIII, XIX, XXII, XXIII, XXVII, XXXIV, XLII, XLIII, XLIV, XLVIII, XLIX, LIII, LVI, LVII, LX, LXI, LXII y LXIII del artículo 10 del Reglamento del Servicio de Administración Tributaria vigente, cuya finalidad es vigilar, supervisar, comprobar y revisar los actos que llevan a cabo los propietarios, poseedores y/o tenedores de las mercancías de comercio exterior, con motivo de su introducción, estancia o salida del territorio nacional, a efecto de determinar el cumplimiento de las disposiciones fiscales y aduaneras que tienen por objeto entre otros el combatir el fraude aduanero, contrabando y las prácticas desleales de comercio exterior.

e) **Las facultades de autorización** las encontramos en las fracciones XXV, XXX, XXXII, XXXIII, XXXVIII y XXXIX del artículo 10 del Reglamento del Servicio de Administración Tributaria vigente, las cuales se refieren en términos generales a la autorización de entrada, estancia o salida de las mercancías de comercio exterior al o del territorio nacional, ya sea de manera temporal o definitiva, así como la autorización para utilizar diversos medios de transporte para conducir dichas mercancías y el establecimiento de depósitos fiscales para la exposición y venta de mercancías de comercio exterior, haciendo también referencia a la autorización del registro para la toma de muestras de mercancías estériles, radioactivas, peligrosas o para las que se requiera de instalaciones o equipos especiales para la toma de las mismas, respecto del cual cuenta con la facultad de suspender o cancelar dicho registro; sin olvidar que también posee la facultad de autorizar a las empresas certificadoras de peso o volumen para efectos de importaciones de mercancías a granel en Aduanas de tráfico marítimo y exportaciones, al mismo tiempo que cuenta con la facultad de revocar las mismas.

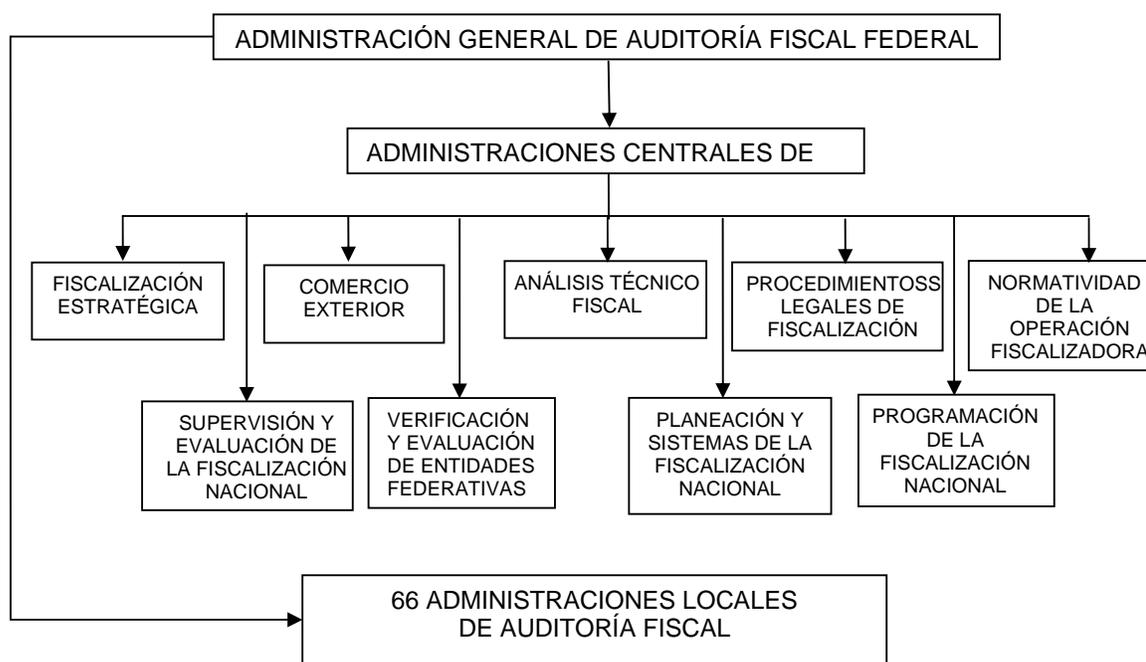
f) **Las facultades de recaudación** se encuentran en las fracciones X, XLVII y LXXXVII del artículo 10 del Reglamento del Servicio de Administración Tributaria vigente, las cuales regulan lo relacionado con la recaudación de contribuciones y/o aprovechamientos a los que se encuentran sujetas la importación, exportación, tenencia y/o estancia en el país de las mercancías de comercio exterior.

Cabe mencionar, la Administración General de Aduanas, sus unidades administrativas centrales y las Aduanas ejercerán las facultades a que nos hemos referido respecto del universo de contribuyentes, es decir, inclusive sobre aquéllos que son competencia de la Administración General de Grandes Contribuyentes de la cual hablaremos más adelante.

2.3. La Administración General de Auditoría Fiscal Federal y sus unidades administrativas.

La Administración General de Aduanas, sus Administraciones Centrales y las Aduanas del país, no son las únicas autoridades aduaneras, el Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria prevé otras autoridades administrativas que dependen de

dicho órgano desconcentrado, mismas que en ejercicio de sus facultades y competencia en materia de comercio exterior y aduanal, son consideradas autoridades aduaneras, entre las que se encuentra la Administración General de Auditoría Fiscal Federal, misma que de acuerdo con el artículo 2 del Reglamento Interior de la Ley del Servicio de Administración Tributaria vigente, se encuentra integrada de la siguiente manera:



Actualmente existen 66 Administraciones Locales de Auditoría Fiscal, mismas que se prevén en el artículo 37, Apartado A del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria vigente y en el artículo primero del Acuerdo por el que se establece la circunscripción territorial de las unidades administrativas del Servicio de Administración Tributaria vigente.

Las facultades que tiene conferidas la Administración General de Auditoría Fiscal Federal, se señalan en el artículo 16 del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria vigente, y se pueden dividir en:

- Atribuciones de
- a) Facilitación.
 - b) Fiscalización.
 - c) Control
 - d) Autorización
 - e) Coordinación

a) Las facultades de facilitación que tiene la Administración General de Auditoría Fiscal Federal, son las que se encuentran en la fracción II del artículo 16 del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria vigente, las cuales tienen por objeto facilitar a los contribuyentes, así como a los propietarios, poseedores y/(o) tenedores de mercancías de comercio exterior el cumplimiento de las obligaciones fiscales y aduanales a que se encuentran sujetos.

b) Las atribuciones de fiscalización se encuentran previstas en las fracciones III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, XIII, XV, XVIII, XX, XXII, XXVII, XXIX, XXX, XXXI, XXXIII y XXXVII del Reglamento interior del Servicio de Administración Tributaria vigente, las cuales tienen por objeto supervisar, comprobar y revisar los actos que llevan a cabo los contribuyentes, así como los propietarios, poseedores y/o tenedores de mercancías de comercio exterior, a efecto de comprobar el cumplimiento de las disposiciones fiscales y aduaneras, con el por objeto, entre otros, de combatir el fraude aduanero, contrabando y las prácticas desleales de comercio exterior.

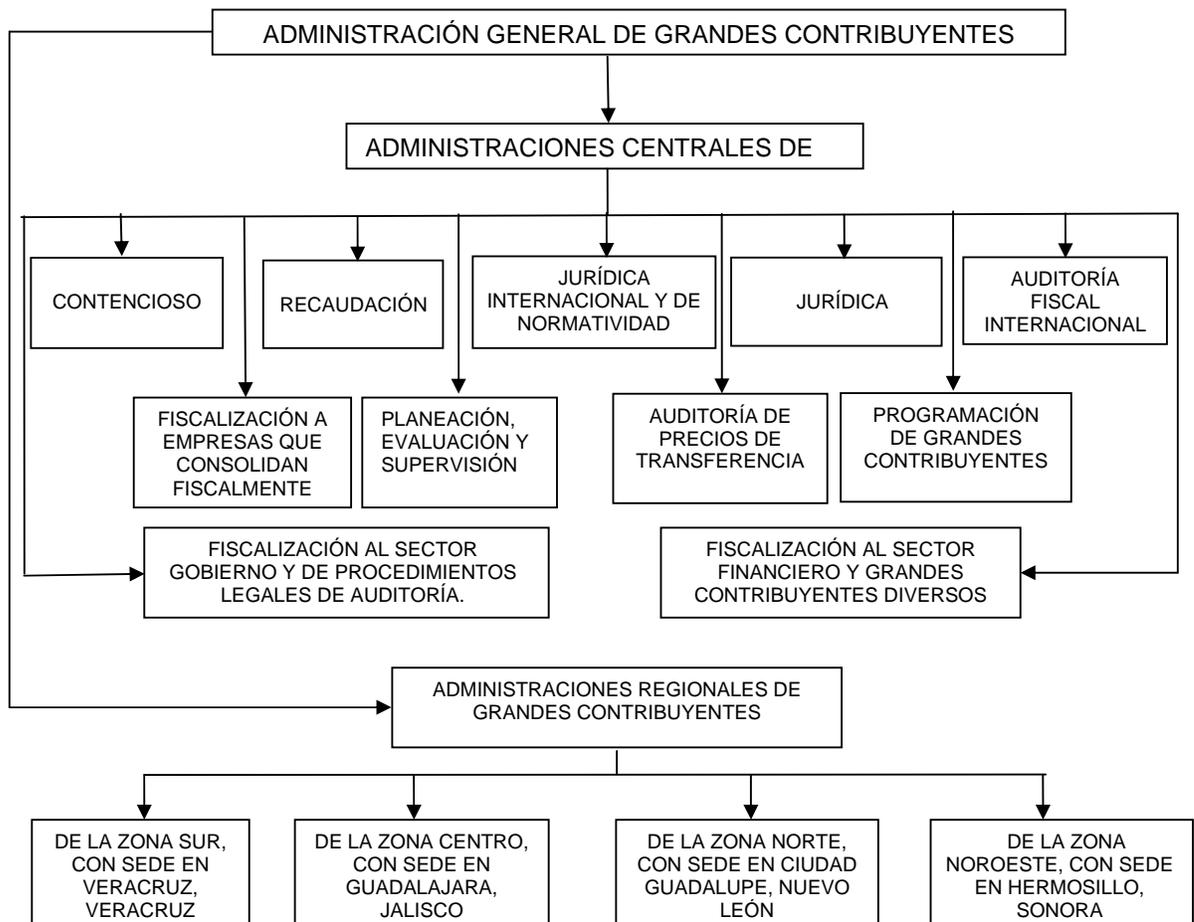
c) Las facultades de control las encontramos en las fracciones X, XII, XXI, XXX, y XXXIV del Reglamento interior del Servicio de Administración Tributaria vigente, cuyo objeto es controlar tanto las operaciones de impuestos internos como de comercio exterior, que realicen los contribuyentes o los propietarios, poseedores y/o tenedores de las mercancías de comercio exterior con motivo de su entrada, estancia o salida a territorio nacional.

d) Las facultades de autorización están previstas en las fracciones XIV y XXXVIII del Reglamento interior del Servicio de Administración Tributaria vigente, las cuales se refieren en términos generales a la autorización para otorgar registro a los contadores públicos para formular dictámenes sobre los estados financieros relacionados con las declaraciones fiscales de los contribuyentes o de cualquier otro tipo de dictamen que tenga repercusión para efectos fiscales, así como otorgar el registro a despachos de contadores públicos para formular dictámenes para efectos fiscales; con la facultad también para suspender o cancelar el registro correspondiente y exhortar o amonestar a dichos contadores públicos por no cumplir con las disposiciones fiscales así como otorgar a los contribuyentes el certificado que les permita la emisión de comprobantes digitales, así como llevar el registro y control de dichos certificados.

e) Las facultades de coordinación se encuentran en las fracciones XVI, XVII, XXIII, XXIV, XXV, XXVI, XXVIII, XXXII, XXXV, XXXVI y XXXIX del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria vigente, las cuales tienen por objeto establecer con otras autoridades, inclusive en el ámbito internacional programas, que permitan desarrollar sus actividades y ejercer sus atribuciones en el marco de la cooperación para establecer medidas preventivas, ejecutoras y fiscalizadoras.

Administración General de Grandes Contribuyentes.

La Administración General de Grandes Contribuyentes quien depende del Servicio de Administración Tributaria, también tiene conferidas facultades y competencia en materia de comercio exterior y aduanal, y por lo tanto es considerada autoridad aduanera, misma que de conformidad con lo establecido en el artículo 2 del Reglamento Interior de la Ley del Servicio de Administración Tributaria vigente, se encuentra integrada de la siguiente manera:



La Administración General de Grandes Contribuyentes cuenta con 4 Administraciones Regionales de Grandes Contribuyentes, mismas que se prevén en el artículo 37, Apartado B del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria vigente y en el artículo segundo del Acuerdo por el que se establece la circunscripción territorial de las unidades administrativas del Servicio de Administración Tributaria vigente.

Las facultades que en materia aduanera tiene la Administración General de Grandes Contribuyentes, se encuentran señaladas en las fracciones II, VII, IX, XXIX, XXX, XXXI, XXXII, XXXIII, XXXVI, XL, XLI, XLII, XLIV, XLV, XLVII, XLVIII, XLIX, LI, LII, LV, LVII, LXIV, LXV. LXVI, LXVII, LXVIII, LXIX, LXX, LXXI, LXXV y LXVI, Apartado A del artículo 19 del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria vigente, entre las que destacan las siguientes:

- ❖ Ordenar y practicar visitas domiciliarias, verificaciones de origen, auditorias, inspecciones, actos de vigilancia, verificaciones y los demás actos que establezcan las disposiciones fiscales y aduaneras y los acuerdos, convenios o tratados de los que México sea parte.
- ❖ Verificar la legal estancia en el país de mercancías de comercio exterior, vehículos, embarcaciones o aeronaves; declarar en el ejercicio de sus atribuciones que las mercancías, vehículos, embarcaciones o aeronaves pasan a propiedad del Fisco Federal, así como verificar el cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias en las mercancías de comercio exterior, inclusive en materia de normas oficiales mexicanas, así como la verificación de aeronaves y embarcaciones; declarar en el ejercicio de sus atribuciones que las mercancías, vehículos, embarcaciones o aeronaves pasan a propiedad del Fisco Federal.
- ❖ Tramitar y resolver los procedimientos aduaneros que se deriven del ejercicio de sus facultades de comprobación del cumplimiento de las obligaciones fiscales, o del ejercicio de las facultades de comprobación efectuado por otras autoridades fiscales, así como ordenar, en los casos que proceda, la entrega de las mercancías embargadas antes de la conclusión del procedimiento a que se refiere esta fracción, previa calificación y aceptación de la garantía del interés fiscal.

- ❖ Imponer las sanciones por infracción a las disposiciones fiscales o aduaneras en el ámbito de su competencia.
- ❖ Vigilar la destrucción o donación de mercancías incluyendo las importadas temporalmente y los bienes de activo fijo.
- ❖ Ordenar y practicar la retención, persecución, embargo de mercancías de comercio exterior o sus medios de transporte, en los supuestos que establece la Ley Aduanera cuando no se acredite su legal importación, tenencia o estancia en el país.

Administración General Jurídica.

Otra autoridad que depende del Servicio de Administración Tributaria, órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que también tiene conferidas facultades y competencia en materia de comercio exterior y aduanal, y que por lo tanto es considerada autoridad aduanera, es la Administración General Jurídica, misma que de conformidad con lo establecido en el artículo 2 del Reglamento Interior de la Ley del Servicio de Administración Tributaria, se encuentra integrada de la siguiente manera:



Las facultades que en materia aduanera tiene conferidas la Administración General Jurídica, se encuentran señaladas en las fracciones II, VI, VIII, X, XXI, XXIII y XXVI del artículo 22 del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria vigente, entre las que destacan las siguientes:

- ❖ Participar en la elaboración de las formas oficiales de los avisos, pedimentos, declaraciones, manifestaciones y demás documentos requeridos por las disposiciones fiscales y aduaneras, cuya aprobación corresponda a otra unidad administrativa del Servicio de Administración Tributaria.
- ❖ Ordenar el pago, ya sea en dinero o en bienes equivalentes, del valor de las mercancías que, depositadas en los recintos fiscales y bajo la custodia de las autoridades aduaneras, se extravíen o por cualquier otra circunstancia no se puedan entregar, en coordinación con la unidad administrativa competente.
- ❖ Elaborar, para aprobación superior, las disposiciones administrativas de carácter general para aplicar la legislación fiscal y aduanera, con la participación de las unidades administrativas competentes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

2.4. Entidades Federativas coordinadas.

En relación a las Entidades Federativas, el Maestro Rafael I. Martínez Morales, señala que “El Estado mexicano es un Estado federal; esto significa que está integrado de varias partes llamadas estados o Entidades Federativas.” (49)

En relación con lo anterior, se precisa que de conformidad con el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos las partes integrantes de la Federación son los Estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur,

(49) Martínez Morales, Rafael I. Derecho Administrativo 1er. y 2o. Cursos. Quinta Edición. Oxford University Press, México, 2004 p. 190.

Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y el Distrito Federal.

El Maestro Rafael I. Martínez Morales, señala que las Entidades Federativas tienen, entre otras las siguientes características:

- “1. Son entes autónomos, y no libres y soberanos, como lo indica la Constitución, pues ello implicaría ser estados o países independientes.
2. Poseen personalidad jurídica y patrimonio propios.
3. Cuentan con órganos de gobierno legislativo, ejecutivo y judicial.
4. Poseen un ámbito de actuación tanto por materia como por territorio.
5. Les corresponden todas las actividades no cedidas a la Federación, ni reservadas a los municipios.
6. Los órganos locales de gobierno no tienen ningún nexo jerárquico con el gobierno federal, ni directa ni indirectamente.
7. La Constitución Federal les impone ciertas modalidades y limitaciones para su organización interior.
8. Cuentan con Constitución y leyes de carácter local.
9. Existe igualdad, para todas ellas, en cuanto a naturaleza, derechos y obligaciones.

Aunque la Constitución incluye al Distrito Federal como parte de la Federación, no le son aplicables, todas las características anteriores...” (50)

Es conveniente señalar que si bien es cierto que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos define al Distrito Federal como una entidad federativa, también lo es el hecho de que no cuenta con una constitución local. Sin embargo, como lo señala el artículo 44 Constitucional, la Ciudad de México es el Distrito Federal, Capital de los Estados Unidos Mexicanos, en el cual residen los Poderes de la Unión. En la cual sus gobernantes (Jefe de Gobierno y delegados), son electos mediante sufragio universal y directo.

Respecto al Distrito Federal, el Maestro Rafael I. Martínez Morales, señala:

“ ...es una parte o entidad *sui generis*, ya que no constituye un estado autónomo que pueda darse a sí mismo una constitución local, tenga un congreso propio... La carta magna lo define al indicar que “la ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos.

.....
(50) Martínez Morales Rafael I. Op. Cit. p. 190.

Esta situación ha motivado un debate todavía sin resolver, ya que si bien como organización política no ha podido ser ubicada dentro de alguna de las formas tradicionales aceptadas por la teoría, en el plano de los hechos sí corresponde a un estado más de la república mexicana; y jurídicamente es una entidad federativa de carácter especial, con personalidad sensiblemente limitada por la intervención de órganos federales en sus asuntos.” (51)

El estado mexicano, se encuentra integrado por estados o Entidades Federativas los cuales se señalan en el artículo 43 Constitucional, mismos que de acuerdo con el artículo 115 Constitucional adoptan como base de su organización política y administrativa al municipio, siendo la propia Constitución la que asigna a la Federación, los estados y los municipios los asuntos que a cada uno corresponda, en lo que se refiere a la materia fiscal y aduanal de acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal, los estados tienen la opción de adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Al respecto, el Maestro Daniel Diep Diep, señala:

“La LCF es el instrumento legislativo mediante el cual se crea el sistema nacional que permite a los fiscos Federal, estatales, del Distrito Federal y municipales que se coordinen establezcan el régimen de participaciones de unos y otros en los ingresos federales, los distribuyan, constituyan los organismos en materia de coordinación y den las bases de su organización y funcionamiento, pero, principalmente, atendiendo a este apartado, para que fijen las reglas de colaboración administrativa entre ellos.

Dicha LCF establece, para los estados, la opción de adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, a efecto de recibir las participaciones previstas, determinando que deberán hacerlo mediante convenio que celebrarán con la SHCP, pero con la previa aprobación o autorización de su legislatura. Esto último, en razón de la soberanía de los estados que el artículo 40 de CPEUM reconoce en su favor.” (52)

En conclusión la Ley de Coordinación Fiscal, otorga a las Entidades Federativas la posibilidad de adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, mediante la celebración de convenios que celebrarán con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, previa aprobación o autorización de su legislatura, con base en el artículo 40 Constitucional, que establece la soberanía de los estados, con el objeto de estabilizar, redistribuir el ingreso y asignación de recursos y bienes previstos por disposición de la Constitución y de la Ley, respetando el pacto federal y la soberanía tributaria de cada uno de los estados de la Federación.

(51) Martínez Morales Rafael I. Op. Cit. p. 190.

(52) Diep Diep, Daniel. Fiscalística. Segunda Edición. Ediciones Cedros Libani, S.A. de C.V., México, 2002, p. 107.

El Maestro Juan Manuel Ortega Maldonado, señala que los propósitos fundamentales del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal son "...dar congruencia a los ordenamientos tributarios de todos los niveles, establecer y distribuir la participación que corresponda a sus haciendas en sus ingresos federales, y finalmente, fijar las reglas de colaboración administrativa entre diversas autoridades fiscales". (53)

Es conveniente, señalar, que participarán en el desarrollo, vigilancia y perfeccionamiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y los gobiernos de los estados, por medio de su órgano hacendario, procedimientos que se realizarán a través de la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales; la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales; el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC) y de la Junta de Coordinación Fiscal, tal y como se establece en el artículo 16 de la Ley de Coordinación Fiscal.

Cabe mencionar, que los convenios que celebran las Entidades Federativas con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público pueden ser de dos tipos, de coordinación o de colaboración, mismos que deberán ser publicados en el Diario Oficial de la Federación y en los periódicos oficiales de los estados.

El Maestro Juan Manuel Ortega Maldonado, señala que los Convenios de Coordinación Fiscal son "...aquéllos convenios que tienen celebrados distintos entes públicos entre sí, con la finalidad de crear, modificar, suprimir o transformar obligaciones tributarias. En nuestro país, el gobierno federal, ha celebrado este tipo de convenios con todas las Entidades Federativas. Sus antecedentes se remontan a 1925, 1933 y 1947. Se consideran tres tipos de convenios:

1. Convenios de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal;
2. Convenios de Colaboración Administrativa, y
3. Convenios de Coordinación de Derechos." (54)

(53) Ortega Maldonado, Juan Manuel. Curso de Derecho Tributario Mexicano. Primera Edición. Editorial Porrúa; S.A. de C.V., México, 2004, p.378.

(54) Ortega Maldonado Juan Manuel. Op. Cit. p.165.

Dentro del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal a que hemos hecho referencia, es de señalarse que el Gobierno Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las Entidades Federativas, pueden celebrar convenios de coordinación en materia administración de ingresos federales, de conformidad con lo establecido en los artículos 26 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 10 11, 13, 14 y 15 de la Ley de Coordinación Fiscal, los cuales como ya se señaló deberán ser publicados en el Diario Oficial de la Federación y en los periódicos oficiales de los estados.

Respecto, a los Convenios de Colaboración Administrativas, el Maestro Juan Manuel Ortega Maldonado, señala que son "...un tipo distinto de convenio fiscal entre la Federación y los Estados. Es opcional para los Estados, aunque prácticamente todos lo han suscrito por conveniencia propia. A través de estos convenios se pretende que la Entidades Federativas coadyuven a mejorar la administración de impuestos federales coordinados y aumentar su recaudación. El propósito fundamental de estos convenios, no es transferir recursos económicos sino sólo funciones administrativa...La idea central es que los Estados participen en la percepción y administración de las contribuciones federales para que mejoren sus procesos internos y en futuro cercano, pueda la Federación delegarles íntegramente estas funciones." (55)

Cabe mencionar, que la Ley de Coordinación fiscal fue aprobada en 1978, y entró en vigor, en toda la República, el 1 de enero de 1980, salvo las disposiciones del Capítulo IV, las que entraron en vigor en lo conducente, el 1 de enero de 1979. El objeto de la ley en comento es el de coordinar el sistema fiscal de la Federación con los Estados, Municipios y Distrito Federal, establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento.

Esto es, dicha ley a su vez norma el Sistema de Coordinación Fiscal, siendo su parte medular lo relativo al Sistema de Participaciones, a través del cual el gobierno federal participa a los estados de una parte de la recaudación de los impuestos federales,

(55) Ortega Maldonado Juan Manuel. Op. Cit. pp. 389-390.

incluso de aquellos en los que hay materias concurrentes, siendo requisito indispensable para poder recibir las participaciones estipuladas en dicha ley, el llevar a cabo la celebración de un convenio entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las Entidades Federativas que deseen incorporarse, que deberá ser autorizado o aprobado por su legislatura. También, con autorización de la legislatura podrán dar por terminado el convenio, lo que es conocido como el Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

La adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal permite a los estados recibir participaciones a cambio de respetar las limitaciones a su poder tributario, establecido en las leyes federales o en los convenios. Respecto del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, el Maestro Pedro Trejo Vargas, señala lo siguiente:

“...existen 4 Anexos al Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal que contienen aspectos relacionados con el comercio exterior y que establecen disposiciones en materia aduanera, que debemos conocer a fin de tener un mejor panorama de las funciones y actividades de las Autoridades Aduaneras Federales y los Estados y Municipios, cuando actúan en coordinación dentro del Pacto Federal (Federalismo Mexicano). Dichos anexos se comentan a continuación con información de la Unidad de Coordinación Hacendaría con Entidades Federativas, dependiente de la SHCP:

ANEXO No. 11

En 1994 fue firmado este Anexo relativo a la vigilancia y control de la tenencia ilegal en territorio nacional de mercancías de procedencia extranjera por parte de los municipios colindantes con la frontera y los litorales por los que se realice materialmente la entrada o salida de los bienes. Este Anexo tiene su fundamento en el segundo párrafo de la fracción I del artículo 2 de la Ley de Coordinación Fiscal, la cual fue modificada a fin de que los municipios continuaran recibiendo participaciones en materia de comercio exterior, mismas que se verían afectadas por el TLCAN celebrado entre México con los Estados Unidos de América y Canadá, en vigor a partir de enero de 1994.

.....

Dicho Anexo está firmado por 16 Entidades Federativas, cuyos beneficios corresponden a 39 municipios y se encuentra vigente conforme al texto transitorio del nuevo Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, en vigor a partir de 1997. Su distribución entre los Municipios se efectúa con las mismas bases que se aplican para el Fondo de Fomento Municipal.

ANEXO No. 12.

Este Anexo fue firmado en 1994 y es relativo a la verificación de la legal estancia en el país de bebidas alcohólicas, cerveza y tabaco de procedencia

extranjera por parte del Estado. Se otorga un incentivo consistente en el 100% del monto de las multas efectivamente pagadas, que correspondan al impuesto general de importación y que sean recaudadas dentro de la circunscripción territorial del Estado. 21 Estados han celebrado dicho Anexo y sólo subsiste su vigencia en aquellas Entidades que no tienen firmado el Anexo 14, que se explica a continuación.

ANEXO No. 14

Este Anexo fue concertado con las Entidades Federativas para la verificación de la legal estancia o tenencia en territorio nacional de todo tipo de mercancías de procedencia extranjera, excepto vehículos y, en su caso, abroga el Anexo No. 12, de igual manera, subsiste su vigencia mediante disposición transitoria del nuevo convenio de colaboración, en vigor a partir de 1997.

.....

Acuerdo “Sólo Sonora”

Conocido también como “Only Sonora”, consiste en un programa derivado de un Acuerdo suscrito entre la SHCP y el Gobierno del Estado de Sonora, publicado en el DOF el 1 de agosto de 1995, con vigencia hasta diciembre de 1997. El propósito de dicho Acuerdo fue aumentar la afluencia de visitantes a los diferentes destinos turísticos de la Entidad, facilitar la importación temporal de vehículos de turistas extranjeros y mexicanos residentes en el extranjero, para permanecer y circular exclusivamente en Sonora.

Posteriormente fue firmado un nuevo Acuerdo con vigencia del 22 de junio del 2000 y hasta el 31 de diciembre de 2003. En dicho Acuerdo se reitera la disposición de que la aplicación del Acuerdo en comento es sin perjuicio de las facultades para embargar vehículos por parte de la Entidad, aplicable a aquéllos que permanezcan fuera del plazo concedido, o a los internados en forma ilegal y que no se acredite su legal estancia en el país.”(56)

Cabe destacar, que la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, es el enlace entre las Entidades Federativas, Municipios y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en las materias de su competencia, conforme al artículo 2, Apartado B del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, vigente, señalándose su competencia en el artículo 13 del citado reglamento.

Conforme al artículo 13 de la Ley de Coordinación Fiscal, los Gobiernos de las Entidades que se hubieren adherido al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, podrán celebrar convenios de coordinación en materia de administración de ingresos

(56) Trejo Vargas, Pedro. El Sistema Aduanero de México. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 2003, pp. 310-312.

federales, que comprenderán las funciones de Registro Federal de Contribuyentes, recaudación, fiscalización y administración, mismas que serán ejercidas por las autoridades fiscales de las Entidades o de los Municipios cuando así se pacte expresamente.

Por último, se señala que en materia de comercio exterior y aduanal el Gobierno Federal, busca con dichos acuerdos combatir la introducción ilegal de mercancías y vehículos al territorio nacional y la economía informal, para lo cual “se ha creado la Comisión Mixta para el Fortalecimiento del Control Aduanero y el Combate a la Economía Informal, constituida, entre otras dependencias y organismos, por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y como parte de sus acciones principales se encuentra la de promover la fiscalización de mercancías de comercio exterior mediante convenios de colaboración administrativa con los gobiernos estatales.” (57)

En ese sentido es conveniente destacar que las Entidades Federativas al igual que el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, podrán suscribir en los Convenios de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, el Anexo número 8 al Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, en el cual se establece de manera específica las facultades que en materia de comercio exterior y aduanal ejercerán las Entidades Federativas en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a manera de ejemplo se transcriben algunas de las cláusulas señaladas en el Acuerdo por el que se modifica el Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, celebrado entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Estado de Sinaloa, y se suscribe el Anexo No. 8 de dicho Convenio, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de mayo de 2006.

“PRIMERA.- El Estado colaborará con la Secretaría en la verificación de la legal importación, almacenaje, estancia o tenencia, transporte o manejo en territorio nacional de toda clase de mercancía de procedencia extranjera, con relación al impuesto general de importación, impuesto general de exportación, impuesto al valor agregado, impuesto especial sobre producción

(57) Acuerdo por el que se modifica el Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, celebrado entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Estado de Sinaloa, y se suscribe el Anexo No. 8 de dicho Convenio, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de mayo de 2006.

y servicios, cuotas compensatorias que se causen, derecho de trámite aduanero, así como a las demás regulaciones y restricciones no arancelarias que correspondan, incluyendo el acreditamiento del cumplimiento de las Normas Oficiales Mexicanas, de conformidad con las disposiciones fiscales y aduaneras aplicables y al efecto ejercerá las siguientes facultades:

.....
SEGUNDA.- El Estado colaborará con la Secretaría en la verificación de la legal importación, estancia o tenencia, transporte o manejo en territorio nacional de vehículos de procedencia extranjera, excepto aeronaves, introducidos en el territorio del Estado y al efecto ejercerá por conducto de sus autoridades fiscales, las siguientes facultades y obligaciones, con relación al impuesto general de importación, impuesto general de exportación, impuesto al valor agregado, impuesto sobre automóviles nuevos, impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, derecho de trámite aduanero, así como a las regulaciones y restricciones no arancelarias, incluyendo el acreditamiento del cumplimiento de las Normas Oficiales Mexicanas, de conformidad con las disposiciones fiscales y aduaneras aplicables:

.....
TERCERA.- Tratándose de los créditos fiscales derivados de las acciones materia de este Anexo, el Estado ejercerá las siguientes facultades:
.....” (58)

Del análisis efectuado al Anexo número 8 del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal en cita, se desprende que entre las facultades que puede ejercer Entidad Federativa que nos ocupa, se encuentran las siguientes:

Atribuciones de {
Fiscalización
Control
Coordinación
Recaudación

Por lo que se refiere a las atribuciones de fiscalización, podemos señalar que estas consisten esencialmente en que el Estado podrá ordenar y practicar visitas domiciliarias a efecto de verificar la legal importación, almacenaje, estancia o tenencia en territorio nacional de toda clase de mercancía de procedencia extranjera, inclusive

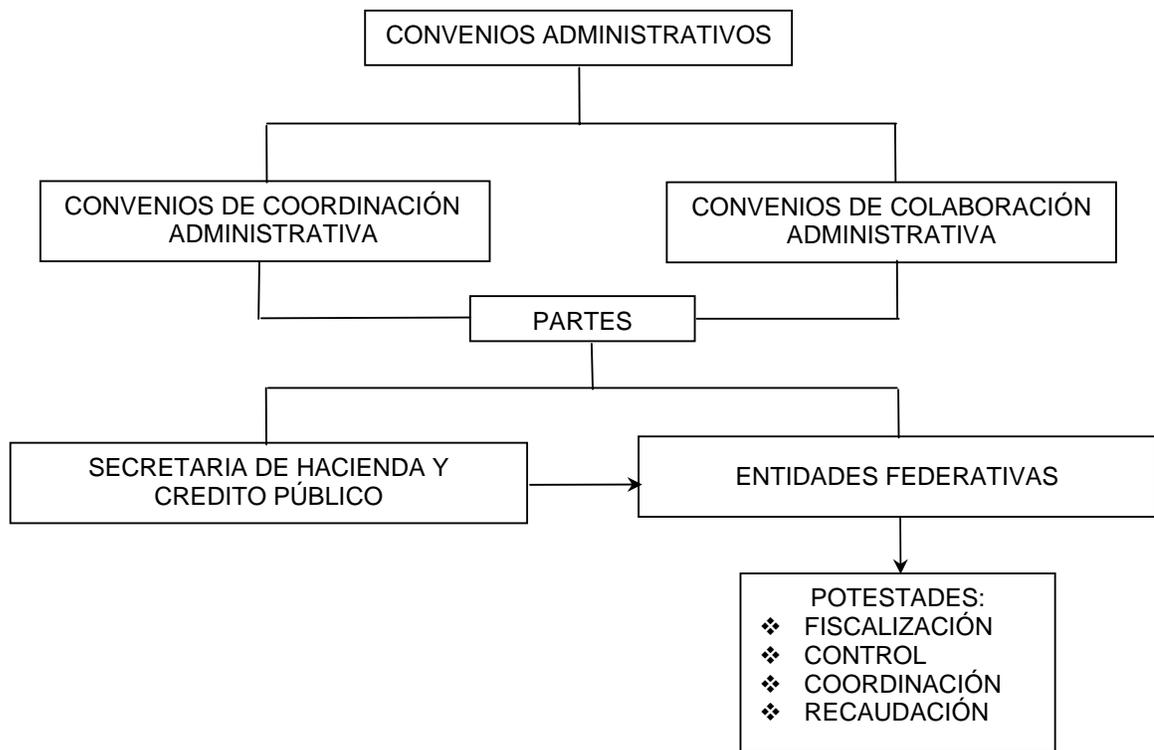
(58) Acuerdo por el que se modifica el Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, celebrado entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Estado de Sinaloa, y se suscribe el Anexo No. 8 de dicho Convenio, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de mayo de 2006.

vehículos conforme a sus facultades de comprobación a efecto de que de ser procedente, se inicie el procedimiento administrativo en materia aduanera; levantar actas circunstanciadas con todas las formalidades establecidas en la Ley Aduanera y en el Código Fiscal de la Federación, así como en las demás disposiciones aplicables, mediante las cuales se notificará al interesado, en caso de ser procedente, el inicio del procedimiento administrativo en materia aduanera, embargándose precautoriamente las mercancías y medios de transporte en los términos y condiciones de los ordenamientos citados. Así como, efectuar la determinación de créditos fiscales, su actualización y accesorios; y recibir y, en su caso requerir de los particulares, responsables solidarios y terceros con ellos relacionados, la contabilidad, los avisos, declaraciones, pedimentos, manifestaciones y demás datos, documentos e informes que, conforme a las disposiciones legales aplicables deben presentarse.

Dentro de las facultades de control destaca el que las autoridades fiscales del estado serán las depositarias de las mercancías embargadas hasta que quede firme la resolución respectiva o, en su caso, hasta que se resuelva la legal devolución de la mercancía; así como que el Estado deberá registrar ante la Secretaría los lugares en que habrán de ser depositadas las mercancías y vehículos objeto de este Anexo, y que podrán ser utilizados para efectuar los actos de fiscalización señalados en la Ley Aduanera que han sido delegados al Estado, mismos que serán habilitados por la Secretaría para tales fines, los cuales adquirirán la categoría de Recintos Fiscales. Los gastos de instalación, administración y mantenimiento que generen los citados lugares habilitados por la Secretaría, estarán a cargo del Estado o, en caso de acordarse, del Municipio respectivo. Asimismo deberá resguardar y custodiar los vehículos que hayan sido embargados por él mismo, hasta que quede firme la resolución dictada en el procedimiento administrativo en materia aduanera o hasta que se resuelva legalmente la devolución del vehículo de que se trate.

Respecto de las facultades de coordinación es de señalarse que el Estado deberá informar en todos los casos a la unidad administrativa competente del Servicio de Administración Tributaria, sobre la comisión o presunta comisión de cualquier infracción administrativa o delito fiscal federal o en materia aduanera de que tenga conocimiento con motivo de sus actuaciones; así mismo, deberá auxiliar a las autoridades aduaneras federales competentes, conforme a la legislación aduanera aplicable.

Por lo que se refiere a las facultades de recaudación el Estado puede llevar a cabo el procedimiento administrativo de ejecución, para hacer efectivos los créditos fiscales con sus correspondientes accesorios; autorizar el pago de créditos fiscales a plazo, ya sea diferido o en parcialidades, con garantía del interés fiscal, cuando así procediere otorgarse en términos del Código Fiscal de la Federación y su Reglamento; recibir y resolver las solicitudes presentadas por los contribuyentes de devolución de cantidades pagadas indebidamente o cuando legalmente así proceda. Así mismo, serán pagados en las oficinas recaudadoras del Estado o en las instituciones de crédito que éste autorice, los créditos fiscales determinados como resultado del ejercicio de las facultades que le hubieren sido delegadas.



Capítulo 3.

VERIFICACIÓN DE MERCANCÍAS DE COMERCIO EXTERIOR PARA DETERMINAR SU LEGAL IMPORTACIÓN, TENENCIA Y/O ESTANCIA EN EL PAÍS Y EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MATERIA ADUANERA (PAMA)

Sumario:

- 3.1. Despacho aduanero.
- 3.2. Visita domiciliaria en materia aduanera.
- 3.3. Verificación de mercancías de comercio exterior en transporte y de vehículos de procedencia extranjera.
- 3.4. Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera.
- 3.5. Resolución recaída al Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera y medios de impugnación.

Objetivos específicos: Destacar la trascendencia de la verificación de mercancías de comercio exterior a efecto de determinar su legal importación, tenencia y/o estancia en el país, así como conocer los elementos que conforman el procedimiento administrativo en materia aduanera y que sirven de base para determinar si las mercancías que fueron objeto del mismo acreditaron su legal importación, tenencia y/o estancia en el país.

Método: Analítico Legislativo.

3.1. Despacho Aduanero.

Como ya se señaló en el capítulo anterior, la Administración General de Aduanas, es la facultada para supervisar a las aduanas y fijar las políticas y actos que deben de seguir éstas, Administración que resulta de gran trascendencia en materia aduanera, por ser precisamente la que tiene a su cargo las funciones relativas al despacho aduanero.

Respecto al despacho de mercancías el Doctor Máximo Carvajal Contreras señala:

“Históricamente en el despacho de mercancías se comprendía una secuencia lógica de pasos, que deberían darse uno antes que el otro, durante el procedimiento de nacionalización o extracción de mercaderías. Así la “declaración” procede al “registro” y a la “liquidación de impuestos”, sigue la “comprobación” y éstos a su vez al “reconocimiento” “verificación” o “aforo”; sin los cuales no podrá haber el “retiro o levante” de las mercancías.”
(59)

(59) Carvajal Contreras, Máximo. Derecho Aduanero, Op. Cit, 2000, p. 367.

El artículo 35 de la Ley Aduanera vigente, señala que despacho es el conjunto de actos y formalidades relativos a la entrada de mercancías al territorio nacional y a su salida del mismo, que de acuerdo con los diferentes tráficos y regímenes aduaneros establecidos en dicho ordenamiento, deben realizar en la aduana las autoridades aduaneras y los consignatarios, destinatarios, propietarios, poseedores o tenedores en las importaciones y los remitentes en las exportaciones, así como los agentes o apoderados aduanales. Al respecto, el Doctor Máximo Carvajal Contreras, señala:

“En nuestro concepto en esta definición la ley es limitativa a los actos y formalidades que deben realizar los consignatarios o destinatarios en la importación y los remitentes en la exportación, dejando fuera de los actos y consecuencias que tiene el despacho en otros sujetos, que necesariamente intervienen como es el caso de los portadores, agentes navieros, consolidadoras de carga, capitanes, pilotos, etc.” (60)

Al respecto, se señala que si bien es cierto que en la definición de despacho contenida en el artículo 35 de la Ley Aduanera en comento, no se incluye entre otros sujetos a los portadores, agentes navieros, consolidadoras de carga, capitanes, pilotos, también lo es el hecho de que no necesariamente se puede considerar que se les esta dejando fuera de los actos y consecuencias que tiene el despacho en ellos, ya que la propia Ley Aduanera vigente, en su artículo 53 establece para dichos sujetos la aplicación de la responsabilidad solidaria. En relación con el despacho aduanero el Doctor Eduardo Reyes Díaz-Leal, señala que:

“El despacho aduanal es el conjunto de actos y formalidades inherentes a la entrada y salida de mercancías al y del territorio nacional, que debe hacerse por la aduana y a los que están obligados los importadores, exportadores y sus agentes o apoderados aduanales, por lo que podemos considerar que el simple pago de las contribuciones o la simple presentación de los permisos o el simple hecho de hacer un pedimento, constituyen a un embarque como un acto legal.

El acto aduanal del despacho aduanal está configurado por el cumplimiento total y absoluto del procedimiento que ha dictado la Ley Aduanera y los demás ordenamientos aplicables, entre los que se encuentran la Ley de los Impuestos General de Importación y de Exportación, la Ley de Comercio Exterior, los Acuerdos, los Decretos, Tratados, Reglamentos, Resoluciones y Manuales que se han establecido conforme la normatividad y bajo los límites de la Constitución.” (61)

(60) Carvajal Contreras, Máximo. Derecho Aduanero. Op. Cit. p. 368.

(61) Reyes Díaz-Leal, Eduardo. El Despacho Aduanal, Bufete Internacional de Intercambio, S.A. de C.V., México, 2003, p. 33.

Es importante destacar, que las mercancías de comercio exterior pueden introducirse o extraerse al o del territorio nacional mediante el tráfico marítimo, terrestre, aéreo y fluvial, por otros medios de conducción y por la vía postal. Así mismo, cabe señalar que de conformidad con el artículo 10 de la Ley Aduanera en vigor, la entrada o la salida de mercancías al o del territorio nacional, debe efectuarse por lugar autorizado, en día y hora hábil, al igual que las maniobras de carga, descarga, transbordo y almacenamiento de las mismas, el embarque o desembarque de pasajeros y la revisión de sus equipajes.

Para tal efecto, se considera conveniente precisar que de conformidad con el artículo 7 del Reglamento de la Ley Aduanera vigente, son lugares autorizados para realizar la entrada o salida del o al territorio nacional de mercancías las aduanas, secciones aduaneras; aeropuertos internacionales, cruces fronterizos autorizados, puertos y terminales ferroviarias que cuenten con servicios aduanales.

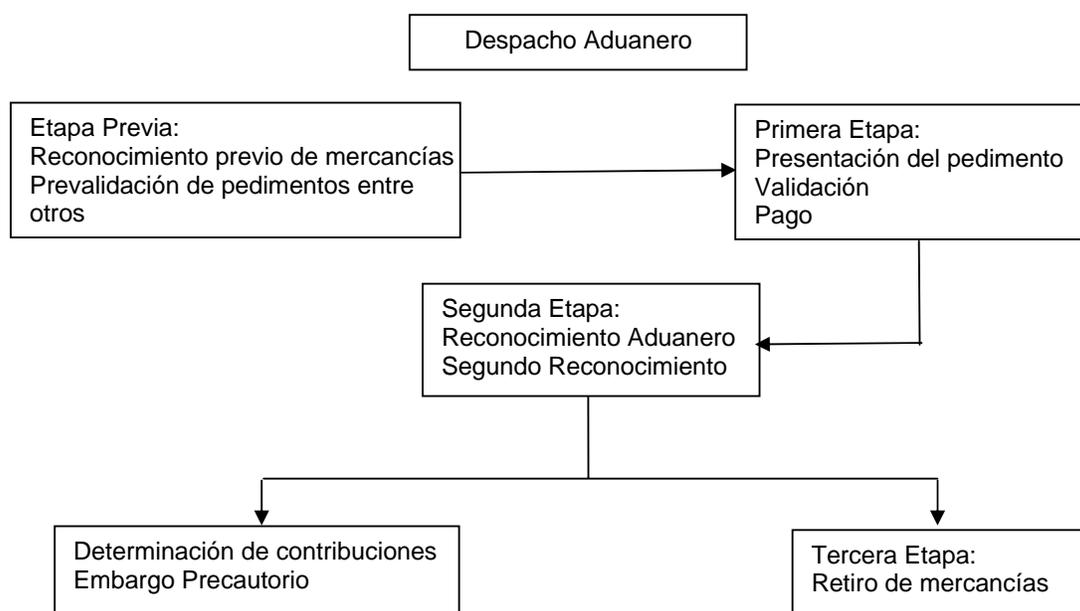
Ahora bien, de conformidad con lo señalado en dicho artículo son lugares autorizados para realizar maniobras los siguientes:

- ❖ En tráfico marítimo y fluvial: los muelles, atracaderos y sitios para la carga y descarga de mercancías de importación o exportación que la autoridad competente señale para ello;
- ❖ En tráfico terrestre: los almacenes, plazuelas, vías férreas y demás lugares que la autoridad aduanera señale, y
- ❖ En tráfico aéreo: los aeropuertos declarados como internacionales por la autoridad competente.

Por su parte el Maestro Pedro Trejo Vargas, señala que “El despacho de las mercancías es un procedimiento de carácter público el cual debe efectuarse mediante el empleo de un sistema electrónico conocido como “Sistema Automatizado Aduanero Integral (SAAI), utilizando un sistema electrónico con grabación simultánea en medios magnéticos, en los términos que señale el SAT. Deberá utilizarse en las operaciones la firma electrónica avanzada y el código de validación generado por la aduana, dicha firma equivale a la firma autógrafa de los agentes aduanales, mandatarios autorizados

y apoderados aduanales. Los agentes o apoderados aduanales deberán validar previamente los pedimentos que presenten al sistema electrónico con las personas autorizadas.” (62)

A efecto de analizar de manera pormenorizada el despacho aduanal, se considera conveniente señalar que el mismo, cuenta con varias etapas que resultan de gran trascendencia como: etapa previa en donde encontramos por ejemplo el reconocimiento previo de mercancías y la prevalidación de pedimentos, primera etapa la cual se encuentra integrada por la presentación del pedimento, su validación y el pago de contribuciones, segunda etapa que consiste prácticamente en lo que es el reconocimiento aduanero y segundo reconocimiento y tercera etapa consistente en el retiro de las mercancías.

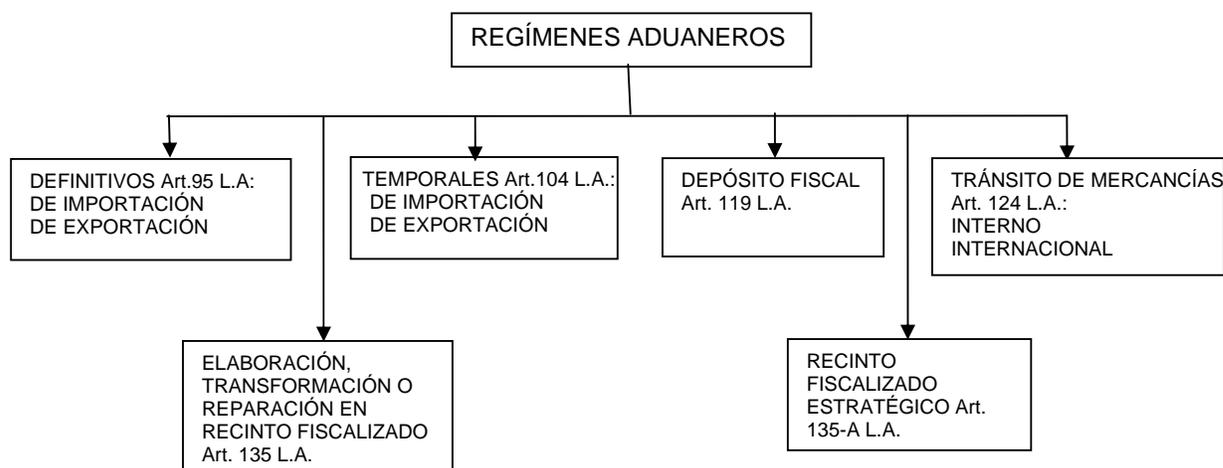


Etapa previa: Al respecto es de señalarse que el despacho de las mercancías inicia aún antes de que entren o salgan las mercancías de territorio nacional, toda vez que los importadores o exportadores deben cumplir una serie de actos previos (cumplimiento de requisitos y formalidades) que deben satisfacerse a efecto de iniciar operaciones de comercio exterior.

De acuerdo con lo anterior, se considera que el arribo de las mercancías a la aduana es el preámbulo del despacho, ya que marca el momento en el cual, las mercancías

(62) Trejo Vargas Pedro y otros. Comercio Exterior sin Barreras. Op. Cit. p. 175.

objeto del tráfico internacional llegan a la aduana de destino quedando en depósito ante la aduana, para lo cual ingresan a alguno de los recintos fiscales o fiscalizados, destinados a este objeto de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 23 de la Ley Aduanera vigente, bajo control de la autoridad aduanera, en espera de que los interesados las destinen a alguno de los regímenes aduaneros que se señalan en el artículo 90 de la Ley Aduanera en vigor, los cuales son:



Para que puedan llevar a cabo esta operación, se debe presentar a la aduana, por conducto de agente o apoderado aduanal, un pedimento en la forma oficial aprobada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el cual se analizara en la siguiente etapa.

Respecto de los actos previos al despacho de mercancías el Maestro Pedro Trejo Vargas señala "... se considera que el arribo de las mercancías a territorio nacional y en consecuencia a la aduana, es el preámbulo del despacho aduanero, ya que marca el momento en el cual nacen las obligaciones a que se encuentran sujetas las mercancías objeto del tráfico internacional, tales como: las cuotas, bases gravables, tipos de cambio de moneda, cuotas compensatorias, demás regulaciones y restricciones no arancelarias, precios estimados y prohibiciones aplicables, pudiendo quedar las mercancías en depósito ante la aduana para lo cual ingresan a alguno de los recintos fiscales o fiscalizados destinados a este objeto, bajo control de la autoridad aduanera en espera de que la propia autoridad y los interesados, practiquen los actos propios para cumplir el despacho. Si no es factible el depósito ante la aduana, por tratarse de una aduana fronteriza no autorizada para este efecto, el reconocimiento

previo de las mercancías se deberá realizar antes de que los bienes ingresen a territorio nacional.” (63)

En esta etapa resalta la importancia que tiene el reconocimiento previo que de conformidad con el artículo 42 de la Ley Aduanera en vigor, llevan a cabo los Agentes Aduanales de las mercancías, el cual si bien es cierto que no puede ser a detalle, también lo es que debe ser suficiente para conocer la naturaleza y características de las mercancías objeto de despacho para el adecuado llenado del pedimento respectivo, toda vez que permite conocer datos como descripción, cantidad, naturaleza, marcado de país de origen, marcas, modelos y números de serie.

Aunado a lo anterior, es de señalarse que dentro de los actos previos que deben cumplir los importadores o exportadores, a efecto de iniciar operaciones de comercio exterior, podemos señalar la prevalidación electrónica de los datos contenidos en los pedimentos elaborados por los agentes o apoderados aduanales, dicha prevalidación consiste en comprobar que los datos asentados en el pedimento, estén dentro de los criterios sintácticos, catalógicos, estructurales y normativos, conforme se establezca por el Servicio de Administración Tributaria, para ser presentados al sistema electrónico del dicho Servicio (SAAI), la cual se encuentra prevista en el artículo 16-A de la Ley Aduanera en vigor.

Otro ejemplo de acto previo, es el señalado en la fracción VII del artículo 20 de la Ley Aduanera vigente, el cual consiste en la obligación que tienen las empresas porteadoras, los capitanes, pilotos, conductores y propietarios de los medios de transporte de mercancías materia de importación o de exportación, de transmitir electrónicamente a las autoridades aduaneras y a los titulares de los recintos fiscalizados la información relativa a la mercancía que transportan antes de su arribo al territorio nacional, en los términos y condiciones que establezca el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas.

De igual manera, es conveniente mencionar lo dispuesto en el artículo 23, fracción I de la Ley Aduanera en vigor, de donde se desprende que a efecto de que puedan descargarse o quedar en depósito ante la aduana a su ingreso a territorio nacional o

(63) Trejo Vargas Pedro y otros. Comercio Exterior sin Barreras. Op. Cit. p. 177.

para su extracción mercancías explosivas, inflamables, corrosivas, contaminantes o radiactivas, deberá tramitarse previo al despacho de dichas mercancías la autorización de las autoridades competentes.

Así mismo, son de comentarse los actos de conservación, examen y toma de muestras de las mercancías que se encuentren en depósito ante la aduana, mismos que podrán efectuarse siempre que no se altere o modifique su naturaleza o las bases gravables para fines aduaneros, mismos que se encuentran regulados en el artículo 25 de la Ley Aduanera en comento.

Por otra parte, es de destacar que otro acto previo al despacho consiste en el examen de las mercancías en depósito ante la aduana con el objeto de formular el pedimento respectivo, situación que se lleva a cabo con fundamento en el artículo 42 de la Ley Aduanera en vigor.

Por último, se considera conveniente mencionar lo dispuesto en los artículos 47 y 78-B de la Ley Aduanera en comento, ya que el primero permite a los importadores, exportadores y agentes o apoderados aduanales, previa a la operación de comercio exterior que pretendan realizar, formular consulta ante las autoridades aduaneras, sobre la clasificación arancelaria de las mercancías objeto de la operación de comercio exterior, cuando consideren que se pueden clasificar en más de una fracción arancelaria y el segundo permite a los importadores formular consulta ante las autoridades aduaneras sobre el método de valoración o los elementos para determinar el valor en aduana de las mercancías.

Primera etapa: En esta etapa resaltan tres momentos los cuales consisten en: la presentación del pedimento, su validación y el pago de contribuciones.

A efecto de abordar lo referente a la presentación del pedimento, es de señalarse lo dispuesto en el artículo 36 de la Ley Aduanera, en el que se establece la obligación para aquéllos que importen o exporten mercancías de presentar ante la aduana, por conducto de la persona autorizada para ello, un pedimento en la forma oficial aprobada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El pedimento es un documento que debe cumplir con un diseño preestablecido por la autoridad. Los formatos, con sus respectivos instructivos de llenado, aprobados por el Servicio de Administración Tributaria, que deben ser utilizados por los contribuyentes en el cumplimiento de sus obligaciones en materia de comercio exterior, son los que se relacionan en el Apartado B del Anexo 1 de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2006, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 10 de abril de 2006, los cuales deberán ser llenados conforme a su instructivo. Dichas formas están disponibles en la página de Internet: www.sat.gob.mx, mismas que son de libre impresión, con excepción de los que se establecen en la Regla 1.2.1. de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2006, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 31 de marzo de 2006, reformadas mediante resolución publicada en el mismo órgano informativo el 15 de agosto de 2006.

Los formatos que se establecen en el Apartado B del Anexo 1 de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2006, son los siguientes:

- ❖ Pedimento.
- ❖ Pedimento de importación. Parte II. Embarque parcial de mercancías.
- ❖ Pedimento de exportación. Parte II. Embarque parcial de mercancías.
- ❖ Aviso de tránsito.
- ❖ Pedimento de tránsito para el transbordo.

Cabe señalar que de conformidad con el artículo 37 de la Ley Aduanera “Quienes exporten mercancías podrán presentar ante la aduana, por conducto de agente o apoderado aduanal, un sólo pedimento que ampare diversas operaciones de un solo exportador, al que se denominará pedimento consolidado.”

Por otra parte, el artículo 89 de la Ley Aduanera establece que “Los datos contenidos en el pedimento son definitivos y sólo podrán modificarse mediante la rectificación a dicho pedimento.

Al respecto el artículo 89 citado prevé que los contribuyentes podrán rectificar los datos contenidos en el pedimento el número de veces que sea necesario, siempre que lo realicen antes de activar el mecanismo de selección automatizado. Una vez activado el mecanismo de selección automatizado, se podrá efectuar la rectificación de los datos declarados en el pedimento hasta en dos ocasiones, cuando de dicha rectificación se origine un saldo a favor o bien no exista saldo alguno, o el número de veces que sea

necesario cuando existan contribuciones a pagar, siempre que en cualquiera de estos supuestos no se modifique alguno de los conceptos a que se hace referencia en el artículo que nos ocupa.

En ningún caso procederá la rectificación del pedimento, si el mecanismo de selección automatizado determina que debe practicarse el reconocimiento aduanero o, en su caso, el segundo reconocimiento, y hasta que éstos hubieran sido concluidos. Igualmente, no será aplicable dicha rectificación durante el ejercicio de las facultades de comprobación. La rectificación de pedimento no se debe entender como resolución favorable al particular y no limita las facultades de comprobación de las autoridades aduaneras.

Por lo que hace a la presentación del pedimento, podemos decir que es el acto mediante el cual el importador o exportador, a través de su agente o apoderado aduanal, bajo protesta de decir verdad, manifiesta por escrito a la autoridad aduanera, la descripción de las mercancías que se van a introducir o a enviar al o del territorio nacional, su clasificación arancelaria y valor en aduana, así como el método de valoración utilizado, los impuestos a pagar y el régimen aduanero al que se destinan las mercancías, debiéndose acompañar al pedimento de que se trate, con la documentación a que se refiere el artículo 36 de la Ley aduanera vigente, la cual de manera general consiste primordialmente en: facturas comerciales, documentación con la que se acredite el cumplimiento de restricciones y regulaciones no arancelarias, documento con el cual se acredite el origen de la mercancía, entre otros, es decir, el pedimento es una declaración de efectos fiscales, que se presenta ante la autoridad aduanera, por conducto de los agentes o apoderados aduanales, quienes de conformidad con el artículo 41 de la Ley Aduanera, son los representantes legales de los importadores o exportadores, en los siguientes casos:

- ❖ Respecto de las actuaciones que deriven del despacho aduanero de las mercancías, siempre que se celebren dentro del recinto fiscal.
- ❖ De las notificaciones que deriven del despacho aduanero de las mercancías.
- ❖ Cuando se trate del acta o del escrito a que se refieren los artículos 150 y 152 de la Ley Aduanera.

Es de precisarse que con base en el artículo 54 de la Ley en comento, el agente aduanal es el responsable de la veracidad y exactitud de los datos e información suministrados, de la determinación del régimen aduanero de las mercancías y de su correcta clasificación arancelaria, así como de asegurarse que el importador o exportador cuenta con los documentos que acrediten el cumplimiento de las demás obligaciones que en materia de regulaciones y restricciones no arancelarias rijan para dichas mercancías y deberá imprimir en el pedimento su código de barras o usar otros medios de control, con las características que establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante reglas.

Es conveniente destacar que tratándose de mercancías sujetas a regulaciones y restricciones no arancelarias cuyo cumplimiento se demuestre a través de medios electrónicos, el pedimento deberá incluir la firma electrónica que demuestre el descargo total o parcial de esas regulaciones o restricciones.

La figura de la presentación del pedimento ante las autoridades administrativas, caracteriza al sistema aduanero moderno, el cual consiste en que el interesado está facultado para autodeterminar los impuestos que se causen y la clasificación arancelaria aplicables a las mercancías objeto del tráfico, limitándose la autoridad aduanera a verificar y comprobar el correcto ejercicio de la facultad de parte del interesado. Esta regla tiene tres excepciones; las importaciones o exportaciones que realicen los pasajeros; las realizadas por la vía postal y los efectuados por tuberías o cables, ya que en éstas, quien determina los impuestos causados es la autoridad aduanera.

En relación con la validación del pedimento, podemos señalar que así como se encuentra contenida en el artículo 36 de la Ley Aduanera vigente, la obligación de utilizar el formato de pedimento autorizado, también se encuentra implícita la obligación de llenarlo y validarlo, para tal efecto el artículo 38 de la Ley Aduanera vigente establece que el despacho de las mercancías deberá efectuarse mediante un sistema electrónico con grabación simultánea en medios magnéticos, en los términos que establezca el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas, el cual es conocido como el SAAI.

Dicho procedimiento se da una vez que en el sistema de prevalidación se analiza que la información declarada en el pedimento se encuentre dentro de los criterios sintácticos, catalógicos, estructurales y normativos, establecidos por el Servicio de Administración Tributaria, para ser presentados al sistema electrónico del propio Servicio para su posterior transmisión al SAAI, momento en el cual las confederaciones de Agentes Aduanales y asociaciones nacionales de empresas que utilicen los servicios de Apoderados Aduanales autorizadas en términos del artículo 16-A de la Ley Aduanera, generarán un archivo que se enviará para su validación al SAAI.

El SAAI verificará que el archivo de validación cumpla con los criterios sintácticos, catalógicos, estructurales y normativos señalados y, en caso de no detectarse ningún error en su contenido el sistema arrojará el acuse electrónico de validación con el cual se considerará que el pedimento ha sido validado y que puede presentarse para su pago ante las instituciones de crédito autorizadas para recibir el pago de contribuciones o en su caso a través del sistema electrónico de pago. Dicho acuse de validación deberá asentarse en el pedimento e incluirse en la información que de conformidad con el Apéndice 17 del Anexo 22 de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior vigente.

Cuando el acuse de validación no haya sido impreso en un pedimento que se presente para su despacho ante la autoridad aduanera, se considerará cometida la infracción señalada en el artículo 184, fracción III de la Ley Aduanera, en relación con el artículo 185, fracción II de la Ley en comento.

Respecto al pago de contribuciones de comercio exterior es de señalarse que de conformidad con lo establecido en el artículo 83 de la Ley Aduanera, dichas contribuciones se pagarán por los importadores y exportadores al presentar el pedimento para su trámite en las oficinas autorizadas, antes de que se active el mecanismo de selección automatizado.

El pago de las contribuciones de comercio exterior, debe efectuarse en los módulos bancarios establecidos en las aduanas o sucursales bancarias habilitadas o autorizadas para el cobro de contribuciones al comercio exterior, cuando el pago de contribuciones y, en su caso cuotas compensatorias se efectúe antes de activar el mecanismo de selección automatizado o se trate de rectificaciones.

En los demás casos el pago deberá efectuarse en las oficinas de las instituciones de crédito autorizadas, que se encuentren en la circunscripción de la Administración Local de Recaudación o la Administración Regional de Grandes Contribuyentes que corresponda al domicilio fiscal del importador o exportador.

Cabe mencionar, que si el pago de las contribuciones no se efectúa en los plazos previstos en el propio artículo 83 de la Ley Aduanera vigente, se causarán recargos en los términos del Código Fiscal de la Federación en vigor, a partir del día siguiente a aquél en el que venzan los plazos señalados en dicho artículo y los impuestos al comercio exterior se actualizarán en los términos del artículo 17-A del Código Fiscal de la Federación, a partir de la fecha a que se refiere el artículo 56 de la Ley Aduanera y hasta que los mismos se paguen.

Segunda etapa.- Como ya se señaló, podemos considerar como segunda etapa del despacho aduanero el reconocimiento aduanero y el segundo reconocimiento, en ese sentido es de precisarse que en términos de la legislación aduanera, la autoridad aduanera cuenta con la facultad expresa, para examinar la mercancía de comercio exterior y de los documentos que la acompañan y amparan, en la inteligencia de que dicho examen habrá de practicarse en los plazos necesarios, según el tipo de mercancía, su cantidad y naturaleza, así como a la complejidad del régimen aduanero.

En ese orden de ideas, podemos señalar que reconocimiento aduanero, es el acto mediante el cual la autoridad aduanera práctica el examen físico y documental de las mercancías de importación o de exportación, con el objeto de determinar que se cumplió con los requisitos legales para su importación o exportación.

El reconocimiento aduanero específicamente se señala en el artículo 43 de la Ley Aduanera vigente, el cual consiste en que una vez 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 de que la selección haya determinado reconocimiento la autoridad aduanera efectuará el reconocimiento ante quien presente las mercancías en el recinto fiscal.

De conformidad con el artículo 44 de la Ley Aduanera vigente, el reconocimiento y segundo reconocimiento consisten en el examen de las mercancías de importación o de exportación, así como de sus muestras, para allegarse de los elementos necesarios que permitan precisar la veracidad de lo declarado en los pedimentos, respecto de los siguientes conceptos entre otros:

- ❖ Las unidades de medida señaladas en las tarifas de las Leyes de los impuestos generales de importación y de exportación, así como el número de piezas, volumen y otros datos que permitan cuantificar la mercancía.
- ❖ La descripción, naturaleza, estado, origen y demás características de las mercancías.
- ❖ Los datos que permitan la identificación de las mercancías.

El fundamento legal para llevar a cabo el segundo reconocimiento lo encontramos en el artículo 144, fracciones II y VI de la Ley Aduanera vigente

Durante el reconocimiento aduanero debe verificarse el cumplimiento de las obligaciones en materia de regulaciones y restricciones no arancelarias.

Al respecto, es de señalarse que si con motivo del reconocimiento aduanero de las mercancías se detectaron irregularidades, los agentes o apoderados aduanales, podrán solicitar sea practicado el segundo reconocimiento de las mercancías, situación que no podrá llevarse a cabo si se trata del segundo reconocimiento.

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. Así mismo, es de destacar que las facultades de comprobación de las autoridades aduaneras, respecto de las mercancías importadas o exportadas, no se limitan por el ejercicio del reconocimiento aduanero o segundo reconocimiento aduanero.

Cabe destacar, que si bien es cierto que para efectos del reconocimiento aduanero es necesario activar por segunda ocasión el mecanismo de selección automatizado, también lo es que existe una excepción a dicha regla, esto es únicamente se activará una sola vez mecanismo de selección automatizado cuando se trate de mercancías

destinadas a la exportación, de las importaciones y exportaciones efectuadas por pasajeros y del despacho de mercancías que se efectúe por empresas autorizadas de conformidad con los acuerdos internacionales de los que México sea parte y que para estos efectos dé a conocer la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante reglas, así como en las aduanas que señale la Secretaría, independientemente del tipo de régimen o de mercancía.

Para desahogar el reconocimiento aduanero se cuenta con el sistema automatizado conocido como SAAI, respecto del cual el Maestro Pedro Trejo Vargas, señala:

“Es un sistema automatizado de apoyo en las funciones sustantivas de las aduanas del país y consta de cuatro grandes subsistemas: el subsistema de validación, los sistemas periféricos de soporte, el de control del despacho aduanero (módulos) y la explotación de la información. Este esquema se tiene en cada una de las aduanas del país para llevar el seguimiento del despacho hasta su conclusión. Además, cada una de las aduanas se encuentra conectada al centro del país, desde donde se realizan las actualizaciones y se recopila la información generada para generación de estadísticas (sic) y de la balanza comercial, el SAAI tiene como objetivos:

- El soporte en tiempo real del despacho aduanero de mercancías.
- La validación normativa de los pedimentos de importación y exportación.
- La captación de la información confiable y oportuna de operaciones aduaneras y su empleo para la integración estadística.
- La recolección de la información necesaria para el control de la operación, su auditoría y la toma de decisiones a nivel aduana.
- Homologación de los procedimientos aduanales y aplicación de los mismos criterios jurídicos en todo el país.” (64)

De lo anterior, podemos concluir que el SAAI permite el control de las operaciones de todas las aduanas del país y sus secciones aduaneras, mediante la autodeclaración electrónica de pedimentos por parte de los agentes y apoderados aduanales, en su carácter de representantes legales de los importadores y exportadores, hasta la entrada o salida de las mercancías al territorio nacional. En el SAAI se registran todas las operaciones que se generen con motivo del despacho aduanero, independientemente de la variante de que se trate, es decir, se registran pedimentos de todos los tipos de regímenes aduaneros, pedimentos de rectificación, remesas de pedimentos consolidados, pedimentos parte II (embarques parciales de mercancías) y pedimentos de tránsito.

(64) Trejo Vargas Pedro y otros. Comercio Exterior sin Barreras. Op. Cit. pp. 354-355.

El Maestro Pedro Trejo Vargas, señala que el SAII opera de la siguiente manera:

- a) En primer término, el agente o apoderado aduanal captura la información del pedimento que pretende presentar ante la aduana para su despacho;
- b) La prevalidación, es decir, la validación de prueba antes de presentar el pedimento validado definitivamente ante la aduana de la información relativa al pedimento aduanal por parte de: La asociación de Agentes Aduanales, la Asociación de Maquiladoras o del particular autorizado. Esta información incluye datos del importador o del exportador, la mercancía involucrada y su clasificación arancelaria, el cálculo de contribuciones, país de origen, país importador y exportador, identificación del agente o apoderado aduanal, entre otros, La información que aprueba la prevalidación se transmite a la aduana correspondiente;
- c) Validación de la información relativa al pedimento aduanal por parte de la aduana misma que le ha transmitido el o los sistemas de cómputo de prevalidación;
- d) Pago de contribuciones del comercio exterior en las sucursales o instituciones bancarias localizadas en las aduanas o mediante la transferencia electrónica de fondos;
- e) Selección automatizada de los cargamentos que se sujetarán a reconocimiento aduanero por parte de la autoridad aduanera (reconocimiento aduanero), mediante la selección que se realiza cuando el vehículo se presenta con mercancías y documentación comprobatoria ante la aduana por primera vez. Si el cargamento no es seleccionado para revisión porque le correspondió desaduanamiento libre (luz verde), el despacho termina y la mercancía se considera desaduanada.
- f) Si corresponde reconocimiento aduanero (luz roja), se pasa a revisar físicamente la mercancía presentada, y si corresponde en cantidad y clasificación arancelaria con la declarada en el pedimento y que se acompaña con la documentación que compruebe el cumplimiento de regulaciones y restricciones no arancelarias. El reconocimiento es realizado por el reconocedor o "vista aduanal", el cual dispone de hasta tres horas para elaborar su dictamen.
- g) Selección automatizada de los cargamentos a los que se realizó reconocimiento y que se sujetarán a segundo reconocimiento aduanal. Los pedimentos que en la primera selección automatizada obtuvieron "desaduanamiento libre", únicamente se presentan al módulo para selección de "verde";
- h) Segundo reconocimiento aduanal que es un reconocimiento aduanal efectuado por particulares y cuyo resultado al confrontarse con el dictamen del reconocimiento de la autoridad aduanera permitirá controlar la calidad de este último; e
- i) Internación; en las operaciones de importación de las aduanas fronterizas existe una etapa donde se evita que mercancías importadas originalmente a las zonas fronterizas, pagando contribuciones reducidas, se internen al resto del país. Esto se logra verificando el destino declarado de las mercancías en una garita en el límite de la región fronteriza." (65)

(65) Trejo Vargas Pedro y otros. Comercio Exterior sin Barreras. Op. Cit. p.355.

Es importante destacar que debido a la modernización, al avance tecnológico y al cúmulo de operaciones que se llevan a cabo con motivo de la importación o exportación de mercancías de comercio exterior la Administración General de Aduanas ha generado un nuevo sistema automatizado que le permite facilitar el alcance de los objetivos planteados consistentes primordialmente eficientar y agilizar el despacho de las mercancías de comercio exterior, así como contar con un control eficiente y confiable de dicho despacho de mercancías y evitar la corrupción, al cual se le conoce como SAAI M3.

Para el Maestro Pedro Trejo Vargas, el nuevo SAAI M3, pretende:

- “Eficientar y agilizar las operaciones de comercio exterior, incorporando al esquema de intercambio electrónico de información a todos los actores.
- Incrementar controles utilizando tecnología de punta.
- Contar con información robusta y completa de las operaciones de comercio exterior, logrando una explotación ágil y eficiente para toma de decisiones.
- Cumplir con estándares internacionales para el intercambio de información de comercio exterior.
- Contar en el siguiente milenio con un sistema vanguardista en el ámbito mundial.
- Y disminuir la corrupción mediante la utilización de esquemas informáticos“. (66)

En la práctica el reconocimiento aduanero se realizará en dos etapas: revisión documental y revisión física de la mercancía. Respecto al reconocimiento aduanero de la mercancía, es de señalarse que el mismo se efectúa de forma aleatoria, salvo que se detecten irregularidades que ameriten su verificación total.

De conformidad con la legislación aduanera, la autoridad aduanera cuenta con la facultad expresa, para examinar la mercancía de comercio exterior y de los documentos que la acompañan y amparan, en la inteligencia de que dicho examen habrá de practicarse en los plazos necesarios a efecto de agilizar la operación de comercio exterior, según el tipo de mercancía, su cantidad y naturaleza, así como a la complejidad del régimen aduanero al que se sujeta. En el artículo 36, fracciones I y II de la Ley Aduanera vigente, se señalan los documentos que se deben anexar a los pedimentos de importación y exportación al momento de presentarse al reconocimiento, los cuales consisten en:

(66) Trejo Vargas Pedro y otros. Comercio Exterior sin Barreras. Op. Cit. pp. 356-357.

En importación:

- La factura comercial.
- El conocimiento de embarque en tráfico marítimo
- Guía en tráfico aéreo.
- Los documentos que acrediten el cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias.
- Documento que acredite la procedencia y origen de las mercancías.
- Documento en el que conste la garantía otorgada mediante depósito efectuado en la cuenta aduanera de garantía a que se refiere el artículo 84 de la Ley Aduanera en vigor.
- El certificado de peso o volumen expedido por la empresa certificadora autorizada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- La información que permita la identificación, análisis y control que señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante reglas.

En exportación:

- Factura o cualquier documento que exprese el valor comercial de las mercancías.
- Documentos que comprueben el cumplimiento de regulaciones y restricciones no arancelarias.

Cabe destacar, que en el propio artículo en comento se establece que tratándose de mercancías susceptibles de ser identificadas individualmente, deberán indicarse los números de serie, parte, marca, modelo o, en su defecto, las especificaciones técnicas o comerciales necesarias para identificar las mercancías y distinguirlas de otras similares, cuando dichos datos existan, así como la información citada en el párrafo que antecede. Información que podrá consignarse en el pedimento, en la factura, en el documento de embarque o en relación anexa que señale el número de pedimento correspondiente, firmada por el importador, agente o apoderado aduanal.

Como excepción a dicha regla el artículo 36 de la Ley Aduanera establece que las maquiladoras o las empresas con programas de exportación autorizados por la Secretaría de Economía, no estarán obligadas a identificar las mercancías cuando realicen importaciones temporales, siempre que los productos importados sean componentes, insumos y artículos semiterminados, previstos en el programa respectivo. Señalando únicamente a estas empresas la obligación de citar los números de serie de las mercancías que hubieren importado temporalmente, cuando opten por cambiar al régimen de importación definitiva.

Es importante destacar, que durante el reconocimiento aduanero de las mercancías, se pueden determinar infracciones a nivel pedimento o infracciones a nivel fracción arancelaria, que pueden consistir en datos inexactos, omisión de los documentos que

se señalan en el artículo 36 de la Ley Aduanera vigente, omisión de contribuciones, inexacta clasificación arancelaria, incumplimiento de regulaciones y restricciones no arancelarias, etc. Situaciones ante las cuales las autoridades pueden llevar a cabo la determinación de contribuciones o el embargo precautorio de la mercancía.

Una vez que se termina de revisar tanto la documentación como las mercancías sujetas a despacho, se procede a colocar nuevos candados fiscales en el medio de transporte de la mercancía, siempre y cuando dicha mercancía hubiere venido dentro de un vehículo y este viniera asegurado con candados fiscales, capturando posteriormente en el sistema, el resultado del reconocimiento a efecto de que se proceda a la impresión de certificación del pedimento, en donde el sistema genera el número de folio consecutivo, así como la fecha y hora del término del reconocimiento.

A efecto de llevar a cabo el segundo reconocimiento el artículo 43 de la Ley Aduanera en vigor, establece que independientemente del resultado que se hubiera determinado en el mecanismo de selección automatizado en la primera ocasión, se deberá activar por segunda ocasión el mismo con el objeto de determinar si las mercancías deberán sujetarse al reconocimiento aduanero por parte de los dictaminadores aduaneros autorizados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Cabe destacar, que dicho procedimiento se llevará a cabo en las aduanas que señale la Secretaría en comento mediante reglas, para lo cual se tomará en consideración el volumen de operaciones y la infraestructura con la que cuenten las aduanas.

El segundo reconocimiento se encuentra a cargo de las empresas que para tal efecto a contratado el Servicio de Administración Tributaria, el cual se lleva a cabo por los dictaminadores aduaneros, quienes deberán contar con la autorización respectiva, misma que se otorgara a quienes cumplan con los requisitos que se señalan en el artículo 174 de la Ley Aduanera vigente. Los dictaminadores se sujetarán a marcar las irregularidades señaladas en el catálogo que para tal efecto establezca la Administración General de Aduanas, para el segundo reconocimiento; este catálogo se actualizará de conformidad con la legislación aplicable y con base en las políticas que dicte la Administración citada.

Con motivo de la activación del mecanismo de segunda selección automatizado, se procede de la siguiente manera:

a) Cuando el resultado del mecanismo de ambas selecciones sea de desaduanamiento libre, en el módulo de la primera selección automatizada se imprimirá ese resultado en el documento aduanero correspondiente. Hecho lo anterior, el vehículo lo dirigirán de inmediato al módulo en el que se encuentre instalado el mecanismo de la segunda selección automatizada, a fin de que el personal encargado constate el resultado antes mencionado, para lo cual recibirá del conductor la copia de la documentación aduanera correspondiente al transportista y verificará que coincidan el número económico de la caja, contenedor o placas del medio de transporte con los asentados en el documento aduanero; de no detectarse ninguna irregularidad se procederá a leer el código de barras mediante el uso de la pistola lectora y a constatar el desaduanamiento libre en el sistema.

En el supuesto que de la lectura resulte que la operación no se encuentra en el sistema, que la información impresa difiere de la información desplegada en la terminal del SAAI; o que la documentación es falsa el personal encargado retendrá los documentos presentados e indicará al conductor el lugar donde deberá permanecer sin abandonar el vehículo y elaborará el acta de hechos correspondiente, misma que deberá entregarse a la autoridad aduanera. El vehículo y mercancía que sean detenidos por las circunstancias antes previstas, se liberarán cuando así lo determine la autoridad aduanera por escrito.

Tratándose de aquellas aduanas en las que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, determinó que no se puede efectuar el segundo reconocimiento debido al volumen de sus operaciones o a que sus instalaciones no lo permiten, si el resultado de la primera selección automatizada es desaduanamiento libre, deberán trasladar el vehículo de inmediato a constatar dicho desaduanamiento libre.

b) Cuando el resultado del mecanismo de selección automatizada indique desaduanamiento libre y la segunda selección automatizada determine reconocimiento aduanero, en el módulo de la primera selección automatizada se imprimirá dicho resultado en el documento aduanero. Trasladándose el medio de transporte al área previamente definida por el administrador, donde el operador del módulo de la primera selección automatizada entregará la documentación a la persona designada por el administrador, quien la retendrá y entregará a la persona asignada para el segundo

reconocimiento. La persona que reciba la documentación aduanera deberá entregarla al dictaminador para la práctica del segundo reconocimiento.

c) En el caso de que el mecanismo de primera selección automatizada hubiese determinado reconocimiento aduanero y no existieran causales de embargo o retención, el personal encargado de practicarlo entregará a quien hubiera presentado la mercancía para su despacho, la totalidad de la documentación aduanera con sus copias y anexos. El conductor se dirigirá de inmediato con el medio de transporte y la mercancía al módulo del mecanismo de segunda selección automatizada y entregará la documentación al operador del mismo, quien verificará el número económico de la caja, contenedor o placas del medio de transporte, contra los asentados en el documento aduanero; de no detectarse ninguna irregularidad, se procederá a activar el mecanismo para determinar si debe realizarse el segundo reconocimiento aduanero o el desaduanamiento libre de la mercancía; en caso de resultar este último, el operador entregará al conductor la documentación correspondiente al transportista y, en su caso los tantos correspondientes al Agente Aduanal e importador, reteniendo el de la aduana y el resto de la documentación presentada para que se dirija a la salida del recinto fiscal.

En caso de que se detecte que la operación no se encuentra en el sistema, que la información impresa difiere de la información desplegada en la terminal del SAAI, que el dictamen del primer reconocimiento no ha sido registrado, que la operación fue enviada a investigación para a verificar datos o, si los datos del vehículo no coinciden, el personal encargado procederá a retener los documentos presentados e indicará al conductor el lugar donde deberá permanecer sin abandonar el vehículo a efecto de elaborar el acta de hechos correspondiente, misma que deberá entregarse a la autoridad aduanera. El vehículo y mercancía que sean detenidos por las circunstancias antes previstas, se liberarán cuando así lo determine la autoridad aduanera por escrito y se someterá a segunda selección automatizada únicamente cuando así lo determine la autoridad aduanera por escrito.

Tratándose de explosivos o de mercancía que requiera instalaciones especiales para que se practique el reconocimiento aduanero o de operaciones que cuenten con autorización para realizarse por un lugar distinto al autorizado, el segundo reconocimiento solamente se practicará documentalmente.

Es pertinente precisar que el segundo reconocimiento se efectuará en presencia del agente o apoderado aduanal, mandatario o dependientes autorizados, mismos que podrán proporcionar a petición de los dictaminadores aduaneros, en caso de duda, los elementos necesarios para facilitar la práctica del reconocimiento como pueden ser folletos, catálogos e información técnica que permita precisar la veracidad de lo declarado en los pedimentos respectivos.

Una vez que los dictámenes correspondientes al primero y segundo reconocimientos se encuentren capturados en el SAAI y en caso de que en el segundo reconocimiento no existan irregularidades, el dictaminador aduanero consultará en su terminal del SAAI si procede liberar el embarque. En la pantalla aparecerá automáticamente un aviso con la leyenda “pedimento desaduanado”, si no hubo irregularidad en el primer reconocimiento. En este caso, el dictaminador cuando así proceda colocará un nuevo candado oficial, mismo que deberá ser proporcionado por el agente o apoderado aduanal, el cual debe ser capturado en el SAAI, para asegurar el compartimiento de carga del vehículo, asentándose en el tanto del pedimento correspondiente al transportista, el número del nuevo candado oficial colocado.

Hecho lo anterior, el dictaminador formulará el dictamen aduanero al que se refiere el sexto párrafo del artículo 43 de la Ley Aduanera en comento, directamente en la terminal del SAAI instalada para ese efecto, procediendo en consecuencia a retener el original del pedimento o del documento aduanero correspondiente con sus anexos y a entregar al conductor del vehículo o al agente o apoderado aduanal, mandatario o al dependiente autorizado, si alguno de éstos se encuentra presente, las copias del transportista, agente aduanal e importador.

Si las irregularidades detectadas en el primer y segundo reconocimiento son distintas, el administrador levantará cuando proceda, el acta de hechos correspondiente con base en el dictamen del segundo reconocimiento y acumulará los expedientes y actas respectivas, para valorarlas al momento de dictar una resolución definitiva.

Tercera etapa.- Cabe mencionar, que el retiro de mercancías es considerado como la tercera etapa del despacho aduanero, toda vez que es el momento en el cual los interesados pueden disponer de las mercancías objeto de despacho aduanero, como

consecuencia de que fueron satisfechos todos los requisitos y formalidades previstos por la legislación de la materia, para autorizar la entrada o salida al país de las mercancías objeto del tráfico internacional y no se incurrió en infracción alguna.

3.2. Visita domiciliaria en materia aduanera.

Dentro de las facultades de comprobación que tienen las autoridades aduaneras, se encuentra la de llevar a cabo visitas domiciliarias de mercancías de comercio exterior, misma que tiene su fundamento en los artículos 42, fracción III, 151 y 155 de la Ley Aduanera vigente, cuyo objetivo primordial es verificar el cumplimiento de las disposiciones fiscales y aduaneras en relación con la legal importación, tenencia y/o estancia en el país de mercancías de comercio exterior, a efecto de determinar si se cumplió con el pago de los impuestos generales de importación y de exportación, impuesto al valor agregado, impuesto especial sobre producción y servicios, aprovechamientos que se causen, así como el pago de derecho de trámite aduanero y de las cuotas compensatorias en caso de que procedan, así mismo, el verificar el cumplimiento de regulaciones y restricciones no arancelarias, inclusive la verificación de que las mercancías se sujeten al procedimiento para el cual fueron importadas.

En resumen podemos precisar que la visita domiciliaria consiste en la revisión de mercancías, contabilidad, inventarios y de toda aquella documentación con la que se acredita que las mercancías se sometieron a los trámites a que haya lugar para su legal importación, tenencia y/o estancia en territorio nacional; misma que deberá efectuarse en términos de lo establecido en las disposiciones legales y reglamentarias vigentes como lo son la Ley Aduanera vigente y su reglamento y en el Código Fiscal de la Federación en vigor, el cual se aplicara supletoriamente en términos de lo establecido en el artículo 1 de la Ley Aduanera.

De conformidad con lo establecido en el artículo 42, fracciones II, III, V y VI del Código Fiscal de la Federación en vigor, las autoridades fiscales con el objeto de comprobar que los contribuyentes, los responsables solidarios o los terceros con ellos relacionados han cumplido con las disposiciones fiscales y, en su caso, determinar las contribuciones omitidas o los créditos fiscales, así como para comprobar la comisión de delitos fiscales y para proporcionar información a otras autoridades fiscales, estarán

facultadas, entre otros, para requerirles a efecto de que exhiban en su domicilio, establecimientos o en las oficinas de las propias autoridades, la contabilidad, así como que proporcionen los datos, otros documentos o informes que se les requieran a efecto de llevar a cabo su revisión; practicar visitas a los contribuyentes, los responsables solidarios o terceros relacionados con ellos y revisar su contabilidad, bienes y mercancías; practicar visitas domiciliarias a los contribuyentes, a fin de verificar el cumplimiento de las obligaciones fiscales en materia de la expedición de comprobantes fiscales y de la presentación de solicitudes o avisos en materia del registro federal de contribuyentes, así como para solicitar la exhibición de los comprobantes que amparen la legal propiedad o posesión de las mercancías, y verificar que los envases o recipientes que contengan bebidas alcohólicas cuenten con el marbete o precinto correspondiente o, en su caso, que los envases que contenían dichas bebidas hayan sido destruidos y practicar u ordenar se practique avalúo o verificación física de toda clase de bienes, incluso durante su transporte.

Es de señalarse, que las autoridades fiscales y aduaneras que se encuentran facultadas para efectuar visitas domiciliarias en materia de comercio exterior son la Administración General de Aduanas, la Administración General de Auditoría Fiscal Federal y la Administración General de Grandes Contribuyentes, así como las unidades administrativas que de ellas dependen. Al respecto es de mencionar, que también podrán ejercer dicha facultad las Entidades Federativas que hayan celebrado Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y suscrito el Anexo No. 8 de dicho Convenio.

Es importante precisar que en la práctica la mayoría de practica de visitas domiciliarias que se llevan a cabo, tienen su origen en la presunta existencia de irregularidades o infracciones en materia de comercio exterior, cometidas por los contribuyentes, responsables solidarios o terceros con ellos relacionados, es decir, por los propietarios, poseedores, tenedores, destinatarios, remitentes, agentes o apoderados aduanales o cualquier persona que haya intervenido en la introducción, extracción, almacenaje, custodia, manejo o tenencia de la mercancía de comercio exterior.

Al respecto, es de señalarse que los indicios de la existencia de irregularidades o infracciones en materia de comercio exterior pueden ser integrados de la siguiente manera:

- ❖ Denuncias escritas formuladas por particulares, cámaras y asociaciones.
- ❖ Información proporcionada por diversas unidades administrativas del Servicio de Administración Tributaria e inclusive del Gobierno Federal o Estatal.
- ❖ Información proporcionada por las propias unidades administrativas de la Administración General de Aduanas, que se genera con motivo de sus sistemas de control como son por ejemplo SAAI, consulta remota de pedimentos, etc.

Es pertinente precisar, que afecto de llevar a cabo una visita domiciliaria en materia aduanera, la autoridad deberá realizar una investigación previa que le permitirá conocer datos que resultan esenciales para evitar que el procedimiento de visita domiciliaria llegue a viciarse, tales como el nombre correcto del visitado, su domicilio y ubicación, el número de establecimientos o locales, nombre del representante legal, su Registro Federal de Contribuyentes, corrida de operaciones de los pedimentos de importación o exportación, vigencia de los programas PITEEX, Maquila o Sectorial, etc., situación que permitirá la autoridad allegarse de los elementos necesarios para efectuar la visita domiciliaria cumpliendo con todas las formalidades de ley; de igual manera deberá coordinarse con las demás unidades administrativas del Servicio de Administración Tributaria competentes para llevar a cabo actos de fiscalización, con el objeto de evitar la duplicación de actos y para allegarse de elementos que le pudieran ser de utilidad para el desarrollo de la visita domiciliaria a practicar.

Las visitas domiciliares deberán efectuarse al amparo de una orden, la cual de conformidad con lo establecido en los artículos 38 y 43 del Código Fiscal de la Federación en vigor, deberán cumplir con los siguientes requisitos:

- ❖ Constar por escrito en documento impreso o digital.
- ❖ Señalar impreso el nombre o nombres de las personas a quien va dirigido (en caso de que se ignore el nombre de la persona a la que va dirigido, se señalarán los datos suficientes que permitan su identificación).
- ❖ Señalar la autoridad que lo emite.
- ❖ Señalar lugar y fecha de emisión.
- ❖ Estar fundado, motivado y expresar la resolución, objeto o propósito de que se trate.

- ❖ Ostentar la firma autógrafa del funcionario competente
- ❖ Señalar el domicilio (lugar o lugares donde debe efectuarse la visita). El aumento de lugares a visitar deberá notificarse al visitado.
- ❖ El nombre de la persona o personas que deban efectuar la visita (las cuales podrán ser sustituidas, aumentadas o reducidas en su número, en cualquier tiempo por la autoridad competente previa notificación al visitado).

Respecto del hecho de que las órdenes de visita domiciliaria deben contener impreso el nombre del visitado, es conveniente precisar que existe una excepción, misma que es aplicable únicamente en materia de comercio exterior, es decir, cuando se trate de órdenes de verificación en materia de comercio exterior y se ignore el nombre del mismo, deberán señalarse los datos que permitan su identificación, los cuales podrán ser obtenidos inclusive al momento de efectuarse la visita domiciliaria, por el personal actuante en la visita de que se trate.

Cabe mencionar, que el domicilio que deberá de señalarse en la orden de visita domiciliaria, deberá ser en primer término el domicilio fiscal, toda vez que es en dicho lugar donde se encuentra el principal asiento de sus negocios (contabilidad, registros y documentación comprobatoria de su actividad). Cabe destacar, que tratándose de visitas domiciliarias en materia de comercio exterior, la visita puede efectuarse en un domicilio distinto del fiscal, siempre y cuando se señale en la orden respectiva, en virtud de que la finalidad de dichas órdenes es la de verificar la legal importación, tenencia y/o estancia en el país de mercancías de comercio exterior.

Es procedente señalar, que las visitas domiciliarias practicadas por las autoridades fiscales deberán efectuarse en días y horas hábiles, que son las comprendidas entre las 7:30 y las 18:00 horas. Cabe hacer la precisión de que la validez de las mismas no ve afectada por el hecho de que se concluya en hora inhábil, siempre y cuando se haya iniciado en hora hábil de conformidad con lo establecido en el artículo 13 del Código Fiscal de la Federación en vigor. Así mismo, es de señalarse que podrán habilitarse por las autoridades fiscales los días y horas inhábiles, cuando la persona con quien se va a practicar la diligencia realice las actividades por las que deba pagar contribuciones en días u horas inhábiles y que también se podrá continuar en días u horas inhábiles una diligencia iniciada en días y horas hábiles, cuando la continuación tenga por objeto el aseguramiento de contabilidad o de bienes del particular.

Así mismo, es de precisar que tratándose del ejercicio de facultades de las autoridades aduaneras, las veinticuatro horas del día y todos los días del año serán considerados hábiles para el ejercicio de dichas facultades tal y como lo establece el artículo 18 de la Ley Aduanera vigente

Conforme lo establecido en el artículo 44 del Código Fiscal de la Federación en vigor, el procedimiento que se debe seguir en las visitas domiciliarias es el siguiente:

a) Lugar de desahogo de la visita, deberá realizarse en el lugar o lugares señalados en la orden.

b) Notificación previo citatorio, en caso de que el visitado o su representante no estuvieren en el lugar en donde deba practicarse la diligencia, los visitadores dejarán citatorio con la persona que se encuentre en dicho lugar para que el mencionado visitado o su representante los esperen a hora determinada del día siguiente para recibir la orden de visita; si no lo hicieren, la visita se iniciará con quien se encuentre en el lugar visitado.

c) Visita en domicilio diferente al señalado en la orden, procede en el supuesto de que el contribuyente presente aviso de cambio de domicilio después de recibido el citatorio, la visita podrá llevarse a cabo en el nuevo domicilio manifestado por el contribuyente y en el anterior, cuando el visitado conserve el local de éste, sin que para ello se requiera nueva orden o ampliación de la orden de visita, haciendo constar tales hechos en el acta que levanten, salvo que en el domicilio anterior se verifique alguno de los supuestos establecidos en el artículo 10 de este Código, caso en el cual la visita se continuará en el domicilio anterior.

d) Aseguramiento de contabilidad, el cual procederá cuando exista peligro de que el visitado se ausente o pueda realizar maniobras para impedir el inicio o desarrollo de la diligencia.

e) Aseguramiento de bienes o mercancías, procede cuando al presentarse los visitadores al lugar en donde deba practicarse la diligencia, descubran bienes o mercancías cuya importación, tenencia, producción, explotación, captura o transporte

deba ser manifestada a las autoridades fiscales o autorizada por ellas, sin que se hubiera cumplido con la obligación respectiva.

f) Identificación de visitadores y designación de testigos, al iniciarse la visita en el domicilio fiscal, los visitadores que en ella intervengan se deberán identificar ante la persona con quien se entienda la diligencia, requiriéndola para que designe dos testigos; si éstos no son designados o los designados no aceptan servir como tales, los visitadores los designarán, haciendo constar esta situación en el acta que levanten, sin que esta circunstancia invalide los resultados de la visita.

g) Sustitución de testigos, éstos pueden ser sustituidos en cualquier tiempo por no comparecer al lugar donde se esté llevando a cabo la visita, por ausentarse de él antes de que concluya la diligencia o por manifestar su voluntad de dejar de ser testigo, en tales circunstancias la persona con la que se entienda la visita deberá designar de inmediato otros y ante su negativa o impedimento de los designados, los visitadores podrán designar a quienes deban sustituirlos. La sustitución de los testigos no invalida los resultados de la visita.

h) Auxilio de autoridades fiscales competentes, las autoridades fiscales podrán solicitar el auxilio de otras autoridades fiscales que sean competentes, para que continúen una visita iniciada por aquéllas notificando al visitado la sustitución de autoridad y de visitadores. Podrán también solicitarles practiquen otras visitas para comprobar hechos relacionados con la que estén practicando.

El artículo 45 del Código Fiscal de la Federación en vigor, establece a los visitados, sus representantes, o la persona con quien se entienda la visita en el domicilio fiscal, la obligación de permitir a los visitadores designados por las autoridades fiscales el acceso al lugar o lugares en donde se va a desahogar la visita, así como la obligación de poner a su disposición la contabilidad y demás papeles que acrediten el cumplimiento de las disposiciones fiscales. Así mismo, deberán permitir la verificación de bienes y mercancías, de los documentos, discos, cintas o cualquier otro medio procesable de almacenamiento de datos que tenga el visitado en los lugares donde se lleve a cabo la visita.

El artículo 46, establece el procedimiento de la visita en el domicilio fiscal conforme a lo siguiente:

a) Levantamiento de acta, se levantará acta en la que se hará constar en forma circunstanciada los hechos u omisiones que se hubieren conocido por los visitadores.

b) Visita simultánea en dos o más lugares, si la visita se realiza simultáneamente en dos o más lugares, en cada uno de ellos se deberán levantar actas parciales, mismas que se agregarán al acta final que de la visita se haga, la cual puede ser levantada en cualquiera de dichos lugares. En estos casos se requerirá la presencia de dos testigos en cada establecimiento visitado en donde se levante acta parcial, cumpliendo al respecto con lo previsto en la fracción II del artículo 44 del Código Fiscal de la Federación en comento.

c) Aseguramiento de contabilidad o bienes, los visitadores a fin de asegurar la contabilidad, correspondencia o bienes que no estén registrados en la contabilidad, podrán, indistintamente, sellar o colocar marcas en dichos documentos, bienes o en muebles, archiveros u oficinas donde se encuentren, así como dejarlos en calidad de depósito al visitado o a la persona con quien se entienda la diligencia, previo inventario que al efecto formulen, siempre que dicho aseguramiento no impida la realización de las actividades del visitado.

d) Levantamiento de actas parciales o complementarias, se podrán levantar actas parciales o complementarias en las que se hagan constar hechos, omisiones o circunstancias de carácter concreto, de los que se tenga conocimiento en el desarrollo de una visita. Una vez levantada el acta final, no se podrán levantar actas complementarias sin que exista una nueva orden de visita.

e) Levantamiento de la última acta parcial y acta final, en la última acta parcial que al efecto se levante se hará mención expresa de se trata de dicha acta y entre ésta y el acta final, deberán transcurrir, cuando menos veinte días, durante los cuales el contribuyente podrá presentar los documentos, libros o registros que desvirtúen los hechos u omisiones, así como optar por corregir su situación fiscal. En caso de que el contribuyente no presente antes del cierre del acta final los documentos, libros o

registros de referencia o no señale el lugar en que se encuentren, se tendrán por consentidos los hechos consignados en actas.

f) Imposibilidad de concluir el acta en el domicilio visitado, cuando resulte imposible continuar o concluir el ejercicio de las facultades de comprobación en los establecimientos del visitado, las actas en las que se haga constar el desarrollo de una visita en el domicilio fiscal podrán levantarse en las oficinas de las autoridades fiscales, previa notificación de esta circunstancia a la persona con quien se entiende la diligencia, excepto en el supuesto de que el visitado hubiere desaparecido del domicilio fiscal durante el desarrollo de la visita.

g) Cierre del acta, si en el cierre del acta final de la visita no estuviere presente el visitado o su representante, se le dejará citatorio para que esté presente a una hora determinada del día siguiente, si no se presentare, el acta final se levantará ante quien estuviere presente en el lugar visitado; en ese momento cualquiera de los visitadores que haya intervenido en la visita, el visitado o la persona con quien se entiende la diligencia y los testigos firmarán el acta de la que se dejará copia al visitado. Si el visitado, la persona con quien se entendió la diligencia o los testigos no comparecen a firmar el acta, se niegan a firmarla, o el visitado o la persona con quien se entendió la diligencia se niegan a aceptar copia del acta, dicha circunstancia se asentará en la propia acta sin que esto afecte la validez y valor probatorio de la misma.

La visita domiciliaria deberá concluirse dentro de un plazo máximo de doce meses contado a partir de que se notifique a los contribuyentes el inicio de las facultades de comprobación, con excepción de los siguientes casos:

- ❖ Contribuyentes que integran el sistema financiero, en donde el plazo será de dieciocho meses contado a partir de la fecha en la que se notifique a los contribuyentes el inicio de las facultades de comprobación.
- ❖ Contribuyentes respecto de los cuales la autoridad fiscal o aduanera solicite información a autoridades fiscales o aduaneras de otro país o esté ejerciendo sus facultades para verificar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en los artículos 86, fracción XII, 215 y 216 de la Ley del Impuesto sobre la Renta o cuando la autoridad aduanera esté llevando a cabo la verificación de origen a exportadores

o productores de otros países de conformidad con los tratados internacionales celebrados por México. En estos casos, el plazo será de dos años contados a partir de la fecha en la que se le notifique a los contribuyentes el inicio de las facultades de comprobación.

Los plazos para concluir las visitas se suspenderán en los casos siguientes:

- ❖ Huelga.
- ❖ Fallecimiento del contribuyente.
- ❖ No se ubique al contribuyente en su domicilio fiscal.
- ❖ Falta de atención de requerimientos de datos, informes o documentos.
- ❖ Interposición de medios de defensa.

Es importante destacar que tratándose de una visita domiciliaria en materia de comercio exterior en la que se embarguen mercancías de procedencia extranjera deberá estarse a lo señalado en el artículo 155 de la Ley Aduanera en vigor, en el que se establece que cuando los visitantes localicen mercancía de procedencia extranjera respecto de la cual no se acredite su legal importación, tenencia y/o estancia en el país, deberán practicar el embargo precautorio de dicha mercancía conforme lo previsto en el artículo 151 de la Ley Aduanera en comento,

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

.....

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.

.....

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.”

Cabe destacar, que el embargo precautorio deberá constar en el acta que al efecto se levante, mediante la cual se le notificará el inicio del procedimiento administrativo en materia aduanera, en dicha acta se harán constar entre otros los siguientes hechos:

- a) Identificación de la autoridad que practica la diligencia.
- b) Hechos y circunstancias que motivan el inicio del procedimiento.
- c) Descripción, naturaleza y demás características de las mercancías.
- d) Toma de muestras de las mercancías, en su caso.
- e) Designación de testigos.
- f) Domicilio para oír y recibir notificaciones.
- g) Plazo para presentar pruebas y formular alegatos.
- h) Notificación del acta de inicio.

El acta de embargo levantada en estos casos, hará las veces de acta final en la parte de la visita que se relaciona con los impuestos al comercio exterior y las cuotas compensatorias de las mercancías embargadas.

Caso en el cual las autoridades aduaneras procederán a emitir la resolución respectiva en un plazo que no excederá de cuatro meses contados a partir de la fecha en que se efectuó el embargo de las mercancías.

3.3. Verificación de mercancías de comercio exterior en transporte y de vehículos de procedencia extranjera.

Como parte de las facultades de comprobación que tienen encomendadas las autoridades aduaneras, se encuentra la de llevar a cabo la verificación de mercancías de procedencia extranjera en transporte y de vehículos de procedencia extranjera, con el objeto de verificar el debido cumplimiento de las obligaciones fiscales y aduaneras a que se encuentran sujetas las mercancías de comercio exterior para su legal importación, tenencia y/o estancia en el país. Es importante destacar, que con motivo de la verificación de mercancías de procedencia extranjera en transporte puede llevarse a cabo la retención, persecución o embargo precautorio de las mercancías de comercio exterior, inclusive de sus medios de transporte, así como el embargo de vehículos de procedencia extranjera, cuando hubiesen sido introducidos legal o ilegalmente al país o sus propietarios, poseedores y/o tenedores no puedan acreditar su legal importación, tenencia y/o estancia en el país en términos del artículo 146 de la Ley Aduanera en vigor, que a la letra señala:

“Artículo 146. La tenencia, transporte o manejo de mercancías de procedencia extranjera, a excepción de las de uso personal, deberá ampararse en todo tiempo, con cualquiera de los siguientes documentos:

I. Documentación aduanera que acredite su legal importación.

Tratándose de la enajenación de vehículos importados en definitiva, el importador deberá entregar el pedimento de importación al adquirente. En enajenaciones posteriores, el adquirente deberá exigir dicho pedimento y conservarlo para acreditar la legal estancia del vehículo en el país.

II. Nota de venta expedida por autoridad fiscal federal o institución autorizada por ésta, o la documentación que acredite la entrega de las mercancías por parte de la Secretaría.

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

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

Cabe destacar, que las autoridades aduaneras facultadas para practicar la verificación de mercancías de procedencia extranjera en transporte y de vehículos de procedencia extranjera, tal y como quedó asentado en el capítulo 2 del presente trabajo, son:

- ❖ La Administración General de Aduanas.
- ❖ Las Aduanas y sus secciones aduaneras.
- ❖ La Administración General de Auditoría Fiscal Federal.
- ❖ Las Administraciones Locales de Auditoría Fiscal.
- ❖ La Administración General de Grandes Contribuyentes.
- ❖ Las Administraciones Regionales de Grandes Contribuyentes.
- ❖ Las Entidades Federativas que hayan celebrado convenios de colaboración administrativa con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Las autoridades aduaneras para estar en posibilidad de llevar a cabo la verificación de mercancías de procedencia extranjera en transporte y de vehículos de procedencia extranjera, deberán emitir al efecto una orden de verificación, la cual de conformidad con lo establecido en el artículo 38 del Código Fiscal de la Federación vigente, deberá contener lo siguiente:

- a) Constar por escrito en documento impreso o digital.
- b) Autoridad que lo emite.
- c) Lugar y fecha de emisión.
- d) Estar fundado, motivado y expresar la resolución, objeto o propósito de que se trate.
- e) Ostentar la firma del funcionario competente
- f) El nombre o nombres de las personas a las que vaya dirigido.
- g) Datos suficientes que permitan su identificación (En caso de que se ignore el nombre de la persona a la que va dirigido).

Una vez notificada la orden de verificación de mercancías de procedencia extranjera en transporte y de vehículos de procedencia extranjera, deberá procederse a la revisión físico-documental de las mercancías de que se trate en presencia del propietario, poseedor y/o tenedor de las mismas, para lo cual deberán trasladarse al recinto fiscal, lugar en donde se llevara a cabo de manera detallada la revisión en comento a efecto que no se actualice la hipótesis prevista en el artículo 114 del Código Fiscal de la Federación en vigor, consistente en que se impondrá sanción de uno a seis años de prisión, a los servidores públicos que realicen la verificación física de mercancías en transporte en lugar distinto a los recintos fiscales.

La revisión física consiste en identificar e inventariar la mercancía de procedencia extranjera con el objeto de conocer los requisitos a que se encuentran sujetas dichas mercancías para su importación o exportación al o del territorio nacional. La revisión documental consiste en verificar que los documentos con los que se pretende acreditar la legal importación, tenencia y/o estancia en el país de las mercancías de comercio exterior, sean de los señalados en el artículo 146 de la Ley Aduanera en vigor. Así mismo, deberá verificarse que durante el transporte de mercancías por territorio nacional, sus propietarios o poseedores, las hayan acompañado según sea el caso, con el pedimento de importación; la nota de remisión; de envío; de embarque o despacho, además de la carta de porte, documentación que deberá contener los requisitos a que se refiere el artículo 29-A del Código Fiscal de la Federación vigente, los cuales consisten en:

- a) Contener impreso el nombre, denominación o razón social, domicilio fiscal y clave del registro federal de contribuyentes de quien los expida.
- b) Contener impreso el número de folio.
- c) Lugar y fecha de expedición.
- d) Clave del registro federal de contribuyentes de la persona a favor de quien se expida.
- e) Cantidad y clase de mercancías o descripción del servicio que amparen.
- f) Valor unitario consignado en número e importe total consignado en número o letra, así como el monto de los impuestos que en los términos de las disposiciones fiscales deban trasladarse, desglosado por tasa de impuesto, en su caso.
- g) Número y fecha del documento aduanero, así como la aduana por la cual se realizó la importación, tratándose de ventas de primera mano de mercancías de importación.
- h) Fecha de impresión y datos de identificación del impresor autorizado.

A efecto de llevar a cabo la revisión física de las mercancías es de señalarse que deberá procederse al levantamiento de un inventario en el que se señalara la totalidad de la mercancía a verificar, su descripción, naturaleza, estado, origen, cantidad y demás características, como son números de serie, marca, modelo o en su defecto las especificaciones técnicas o comerciales necesarias para identificarla y distinguirla de

otras similares, cuando dichos datos existan. Lo anterior, a efecto de estar en posibilidad de constatar que se acredita la legal importación, tenencia y/o estancia en el país con la documentación aduanal que para tal efecto se presente y que se dio cumplimiento con las regulaciones y restricciones no arancelarias a que se encuentre afecta dicha mercancía o en su caso de señalar que se cometieron irregularidades que encuadran en las causales de embargo establecidas en el artículo 151 de la Ley Aduanera vigente.

En caso de que se haya determinado que se cometieron irregularidades que originen el embargo precautorio de las mercancías de comercio exterior, deberá notificarse el inicio del procedimiento administrativo en materia aduanera al propietario, poseedor y/o tenedor de las mismas, hechos que deberán hacerse contar en el acta que al efecto se levante, otorgándole de conformidad con el artículo 150 de la Ley Aduanera vigente, el plazo de 10 días hábiles, contados a partir del día siguiente a aquel en que surta efectos la notificación, para ofrecer pruebas y alegatos.

Respecto de la verificación de mercancías de comercio exterior en transporte, es importante destacar, que además de la verificación física y documental de las mercancías de comercio exterior, también se lleva a cabo la verificación físico-documental de los medios de transporte, para lo cual el conductor de los mismos deberá presentar la carta de porte respectiva, misma que contendrá los requisitos señalados en el artículo 29-A del Código Fiscal de la Federación citado.

En el caso de que el vehículo en el que se transporte la mercancía sea de procedencia extranjera, deberá revisarse la documentación aduanal con la que se acredite su legal importación, tenencia y/o estancia en el país, procediendo en caso de no acreditarse dicho supuesto al embargo del vehículo y a notificar el inicio del procedimiento administrativo en materia aduanera, hechos que se harán constar en el acta circunstanciada que al efecto se levante. Situación que procederá independientemente de que la carta de porte respectiva reúna los requisitos señalados con antelación.

Si la carta de porte que al efecto se presente reúne los requisitos de ley y el vehículo en el que se transporta la mercancía de procedencia extranjera, es nacional, no procederá que quede en garantía del interés fiscal dicho vehículo.

Durante la práctica de verificación de mercancías de procedencia extranjera en transporte se pueden conocer irregularidades que no dan origen al embargo de las mercancías, supuesto en el cual se procederá a la determinación de créditos fiscales e imposición de multas, en caso de que procedan, conforme al artículo 152 de la Ley Aduanera en comento, sin necesidad de substanciar el procedimiento administrativo en materia aduanera.

A efecto de desahogar este procedimiento, la autoridad aduanera dará a conocer mediante acta circunstanciada los hechos u omisiones que impliquen la omisión de contribuciones, y, en su caso, la imposición de sanciones.

Al respecto, es de señalarse que al propietario, poseedor y/o tenedor de las mercancías se otorga un plazo de diez días hábiles, contados a partir del día siguiente a aquél en que surta efectos la notificación del escrito o acta, para que ofrezca pruebas y formule alegatos.

Para la emisión de la resolución respectiva las autoridades aduaneras contarán con un plazo que no excederá de cuatro meses, contados a partir del día siguiente a aquél en que se encuentre debidamente integrado el expediente, entendiéndose por este el momento en que hayan vencido los plazos para la presentación de todos los escritos de pruebas y alegatos o, en caso de resultar procedente, la autoridad encargada de emitir la resolución haya llevado a cabo las diligencias necesarias para el desahogo de las pruebas ofrecidas por los interesados.

3.4. Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera.

La Ley Aduanera vigente en sus artículos 150, 151, 153 y 155, prevé el Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera, este procedimiento se origina cuando las autoridades aduaneras encuentran durante el ejercicio de sus facultades de comprobación, esto es, al realizar el reconocimiento aduanero, el segundo reconocimiento, la visita domiciliaria, la verificación de mercancías en transporte o la verificación de vehículos de procedencia extranjera alguna irregularidad en la importación de las mercancías al país, que de origen al embargo precautorio de las

mercancías y de los medios de transporte en caso de que proceda conforme lo previsto en el artículo 151 de la Ley Aduanera en vigor, el cual a la letra señala:

“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.

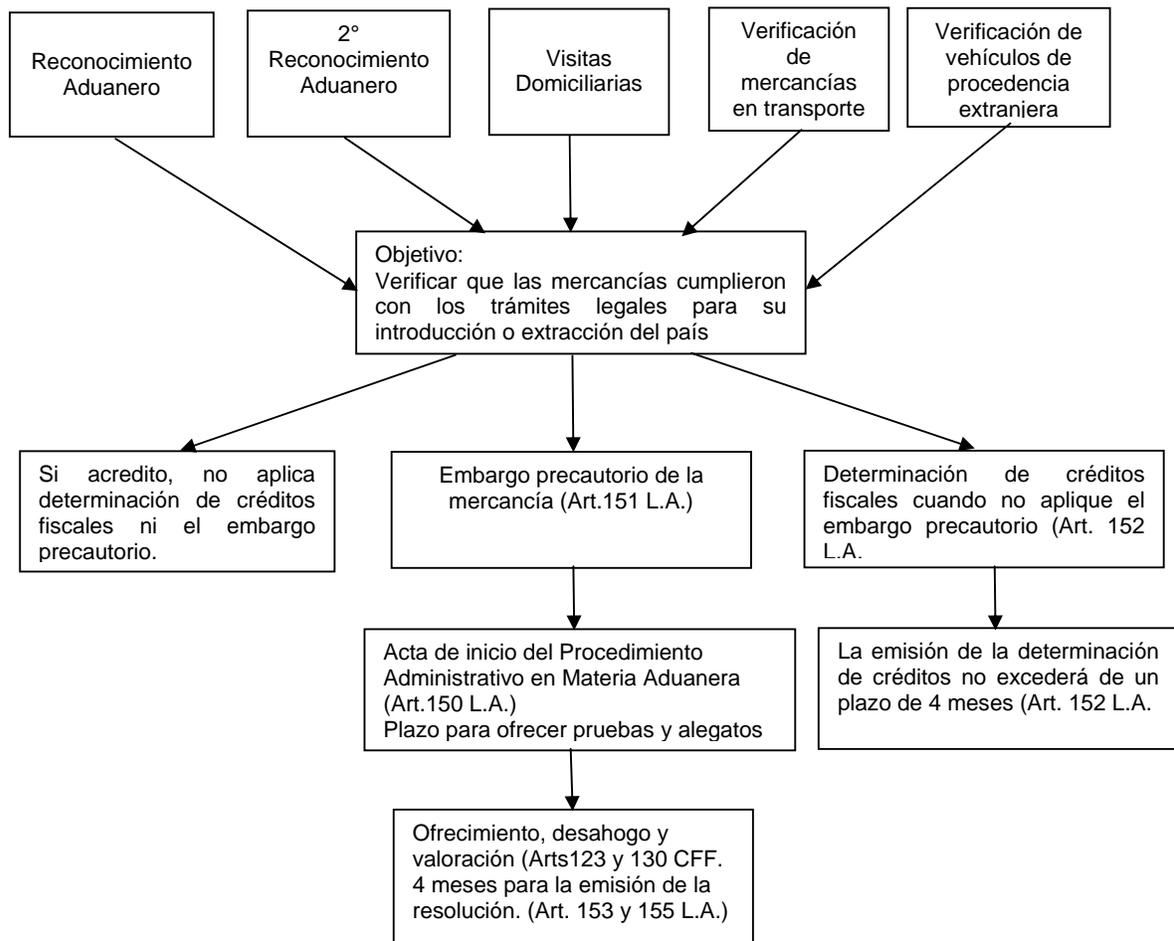
III. Cuando no se acredite con la documentación aduanera correspondiente, que las mercancías se sometieron a los trámites previstos en esta Ley para su introducción al territorio nacional o para su internación de la franja o región fronteriza al resto del país y cuando no se acredite su legal estancia 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.”



Por Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera podemos entender el conjunto de actos previstos en la Ley Aduanera, ligados en forma sucesiva que tienen por objeto emitir una resolución, dentro del término legal establecido con base en la valoración de pruebas y alegatos con los que se pretenda acreditar que las mercancías sujetas a procedimiento acreditaron o no su legal importación, tenencia y/o estancia en el país, es decir, el sentido de la resolución puede ser condenatorio o absolutorio.

Para el Maestro Pedro Trejo Vargas, el Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera “Es un procedimiento administrativo constituido por una serie de actos jurídicos regulados por la ley de la materia (Ley Aduanera), a través de los cuales se llevan a cabo una serie de trámites que tienen por objeto emitir una resolución que puede consistir en la aplicación de una sanción o no para el particular, siempre que se violen los supuestos regulados en el artículo 151 de la ley en comento.” (67)

En ese orden de ideas, podemos decir que el embargo precautorio que da origen al Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera, parte de la presunción consistente en que no se acredita la legal estancia en el país de las mercancías de procedencia extranjera, motivo por el cual se le otorga al propietario, poseedor y/o tenedor de dicha mercancía un plazo de diez días hábiles para ofrecer pruebas y alegatos, con fundamento en el artículo 153 de la Ley Aduanera en comento. Al respecto, es de precisarse, que el ofrecimiento, desahogo y valoración de las pruebas deberá llevarse a cabo conforme lo dispuesto en los artículos 123 y 130 del Código Fiscal de la Federación en vigor.

Una vez notificado el embargo precautorio de las mercancías de comercio exterior y notificado el inicio del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera, mediante acta que al efecto se haya levantado en la que se hizo constar el plazo otorgado al propietario, poseedor y/o tenedor de las mercancías de procedencia extranjera, para la presentación de pruebas y alegatos, es de señalarse que dicha persona deberá presentar escrito de aportación de pruebas mismo que deberá reunir los requisitos que señalan los artículos 18 y 19 del Código Fiscal de la Federación en vigor, los cuales consisten en:

- ❖ El nombre, la denominación o razón social.
- ❖ Domicilio fiscal manifestado al registro federal de contribuyentes.
- ❖ Autoridad a la que se dirige.
- ❖ Propósito de la promoción.
- ❖ Domicilio para oír y recibir notificaciones
- ❖ Nombre de la persona autorizada para recibir notificaciones.
- ❖ Representación de las personas físicas o morales ante las autoridades fiscales

(67) Trejo Vargas Pedro y otros. Comercio Exterior sin Barreras. Op. Cit. p. 297.

Al respecto es de señalarse que en supuesto de que el escrito de aportación de pruebas y alegatos no reúna los requisitos citados la autoridad podrá requerir al promovente para el efecto de que en un plazo de 10 días cumpla con el requisito omitido. En caso de no subsanarse la omisión en dicho plazo, la promoción se tendrá por no presentada, tal y como se establece en el penúltimo párrafo del artículo 18 del Código Fiscal de la Federación vigente.

Por lo que hace a la representación de las personas físicas o morales ante las autoridades fiscales cabe precisar que en ningún trámite administrativo se admitirá la gestión de negocios y que los particulares o sus representantes podrán autorizar por escrito a personas que a su nombre reciban notificaciones quienes podrán, ofrecer, rendir pruebas y presentar promociones relacionadas con dichos propósitos, conforme a lo establecido en el artículo 19 del Código Fiscal de la Federación vigente.

Una vez acreditados los extremos citados, y a efecto de tener por ofrecidas las pruebas es de señalarse que éstas deberán anexarse al escrito de aportación de pruebas, y que en caso de que éstas no obren en poder del promovente o no pueda legalmente obtenerlas, deberá señalar el archivo o lugar en que se encuentren, para que la autoridad fiscal requiera su remisión cuando esto sea legalmente posible. Por otra parte es de mencionarse que en caso de que el contribuyente dentro de su escrito de ofrecimiento de pruebas haya omitido anexarlas o no las anexa completas la autoridad le requerirá para el efecto de que las presente dentro del término de diez días, y en el supuesto de que no las presente en dicho plazo se tendrán por no ofrecidas.

Por lo que se refiere a la validación de las pruebas, deberá verificarse que se trate de señaladas en el artículo 146 de la Ley Aduanera en vigor, consistentes en la documentación aduanera que acredite su legal importación, nota de venta, factura expedida por empresario establecido e inscrito en el Registro Federal de Contribuyentes, y en caso de que proceda la carta de porte.

Cabe señalar, que tratándose de mercancías de origen o procedencia extranjera, adquiridas de primera mano, la factura deberá además contener el número y fecha del documento aduanero, así como la aduana por la cual se realizó la importación, si en dicho documento se identifica la mercancía, se tendrá por acreditada su legal importación, en el supuesto de que el contribuyente haya manifestado que se trata de

una venta de segunda mano, cuando se cuenten con elementos objetivos para considerar la operación como venta de primera mano, y no se cumpla con el requisito de señalar número y fecha del documento aduanero, así como la aduana por la cual se realizó la importación, no se tendrá por acreditada la legal tenencia de la mercancía, extremos que deberán motivarse y fundamentarse en la resolución que al efecto de emita.

Respecto al desahogo y valoración de pruebas, es de mencionarse que la autoridad deberá analizar con base en lo dispuesto en los artículos 153 y 155 de la Ley Aduanera en vigor, en relación con los artículos 63, 123 y 130 del Código Fiscal de la Federación de aplicación supletoria, por disposición expresa del artículo 1° de la Ley Aduanera vigente, las pruebas y alegatos presentados con la finalidad de emitir la resolución definitiva por la que se de por concluido el Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera, misma que deberá emitirse y notificarse en un plazo que no excederá de cuatro meses, contados a partir del día siguiente a aquél en que se encuentre debidamente integrado el expediente, es decir, cuando hayan vencido los plazos para la presentación de todos los escritos de pruebas y alegatos o, en caso de resultar procedente, la autoridad encargada de emitir la resolución haya llevado a cabo las diligencias necesarias para el desahogo de las pruebas ofrecidas por los promoventes.

Resulta de gran trascendencia destacar que quedarán sin efectos todas las actuaciones de la autoridad que dieron origen al Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera, si la resolución definitiva no se emite dentro del término señalado en el párrafo que antecede conforme lo establecido en el artículo 153 de la Ley Aduanera vigente.

3.5. Resolución recaída al procedimiento administrativo en materia aduanera y medios de impugnación.

Una vez señalado en que consiste el Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera, es pertinente destacar que el mismo se concluye mediante la emisión por parte de las autoridades aduaneras de una resolución debidamente fundada y motivada, ya sea condenatoria o absolutoria, en la que se señalará la situación de la

mercancía de comercio exterior, es decir, si acreditó o no su legal importación, tenencia y/o estancia en el país en términos del artículo 146 de la Ley Aduanera vigente.

La resolución absolutoria, es aquella que se emite por la autoridad aduanera en ejercicio de sus facultades de comprobación, por la que se señala que el propietario, poseedor y/o tenedor de la mercancía de comercio exterior sujeta a procedimiento acreditó la legal importación, tenencia y/o estancia en el país de dicha mercancía en términos del artículo 146 de la Ley Aduanera vigente, y que por lo tanto procede el levantamiento del embargo precautorio trabado sobre la misma y su entrega en términos de lo señalado en el artículo 153 de la Ley aduanera vigente, sin que se imponga sanción alguna, ni se obligue al pago de los gastos de ejecución.

La resolución condenatoria, es aquella que se emite por la autoridad aduanera en ejercicio de sus facultades de comprobación, por la que se señala que el propietario, poseedor y/o tenedor de la mercancía de comercio exterior sujeta a procedimiento no acreditó su legal importación, tenencia y/o estancia en el país en términos del artículo 146 de la Ley Aduanera vigente en comento, toda vez que no logró desvirtuar las irregularidades que dieron origen al Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera que se resuelve, haciéndose acreedor a cualquiera de las sanciones e infracciones establecidas en los artículos 176 al 202 de la Ley Aduanera en vigor, así como al pago del crédito fiscal que al efecto se determine

En ese orden de ideas, podemos señalar que las resoluciones se encuentran integradas principalmente por los siguientes elementos:

- ❖ Proemio
- ❖ Resultandos
- ❖ Considerandos
- ❖ Liquidación, actualización y recargos
- ❖ Multas
- ❖ Puntos resolutivos

En el proemio de las resoluciones deberá señalarse el fundamento legal en el que se apoya la emisión de la resolución, partiendo desde el momento en el que se llevó a cabo el ejercicio de facultades que dieron origen al Procedimiento Administrativo en

Materia Aduanera que se resuelva, así como aquellos en los que se soporten las infracciones cometidas y las sanciones que se impongan.

En los resultandos deberán describirse cronológicamente cada uno de los hechos que se presentaron a partir del momento en que fue notificada la orden de visita, verificación de mercancías de procedencia extranjera en transporte o de vehículos de procedencia extranjera, identificación de los verificadores, designación de testigos, inspección física de la mercancía, inventario físico, embargo precautorio, notificación del inicio del procedimiento administrativo en materia aduanera, cómputo de plazo para el ofrecimiento de pruebas y alegatos, clasificación arancelaria, escritos de aportación de pruebas y alegatos, así como todos aquellos elementos que sirvan de base para la emisión de la resolución respectiva.

Los considerandos contienen los razonamientos lógico-jurídicos, mediante los cuales se adecua la conducta del contribuyente a los supuestos previstos por la Ley Aduanera, ya sea para tener por acreditada o no la legal importación, tenencia y/o estancia en el país de la mercancía de procedencia extranjera, a efecto de estar en posibilidad de aplicar las consecuencias jurídicas que resulten de la inobservancia a la legislación aduanera.

La liquidación es la representación numérica de manera desglosada de los impuestos al comercio exterior y demás contribuciones que se hayan omitido, los cuales deberán señalarse a valor histórico y actualizados con fundamento en los artículos 17-A y 21 del Código Fiscal de la Federación vigente, así mismo, deberán señalarse el monto de los recargos que por concepto de indemnización al Fisco federal deberán pagarse por la falta de pago oportuno.

Tratándose del apartado de multas deberá señalarse la conducta infractora, así como el precepto legal que la sanciona debidamente motivado, indicando el monto de la multa que se impone y si se aplica en su porcentaje o cantidad mínimos o máximos, además de señalarse en el caso de que se trate de la aplicación de agravantes el fundamento legal que la sustenta y en que consiste la misma.

Cabe destacar, que independientemente de las multas aplicadas, deberá señalarse que la mercancía pasa a propiedad del Fisco Federal, en el caso de que se trate de los

supuestos establecidos en el artículo 183-A de la Ley Aduanera, sin perjuicio de las demás sanciones aplicables, consistentes en:

- ❖ Cuando las mercancías no sean retiradas de los almacenes generales de depósito, dentro del plazo de 15 días (artículo 144-A de la Ley Aduanera).
- ❖ Cuando el nombre o domicilio fiscal del proveedor o importador, señalados en el pedimento o en la factura sean falsos o inexistentes, no se pueda localizar el domicilio o la factura sea falsa (artículo 151, fracción VI de la Ley Aduanera), o bien cuando el nombre, domicilio fiscal o la clave del registro federal de contribuyentes señalados en los documentos citados sean de alguna persona que no hubiera solicitado la operación de comercio exterior.
- ❖ Cuando su importación o exportación esté prohibida o cuando las maquiladoras y empresas con programa autorizado por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial realicen importaciones temporales de conformidad con el artículo 108 de esta Ley, de mercancías que no se encuentren amparadas por su programa.
- ❖ Cuando se internen mercancías extranjeras procedentes de la franja o región fronteriza al resto del territorio nacional en cualquiera de los casos anteriores.
- ❖ Cuando se extraigan o se pretendan extraer mercancías de recintos fiscales o fiscalizados sin que hayan sido entregadas legalmente por la autoridad o por las personas autorizadas para ello.
- ❖ 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.
- ❖ Cuando no se acredite con la documentación aduanal correspondiente la legal estancia o tenencia de las mercancías en el país o que se sometieron a los trámites previstos en esta Ley, para su introducción al territorio nacional o para su salida del mismo. Se considera que se encuentran dentro de este supuesto, las mercancías que se presenten ante el mecanismo de selección automatizado sin pedimento, cuando éste sea exigible, o con un pedimento que no corresponda.
- ❖ Cuando no se acredite el cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias, con excepción de que se dé cumplimiento con ellas dentro de los treinta días siguientes a la notificación del acta de inicio del procedimiento administrativo en materia aduanera.
- ❖ En el caso de vehículos, cuando no se haya obtenido el permiso previo de la Secretaría de Economía.
- ❖ Cuando sin autorización de la aduana enajenen o adquieran vehículos importados o internados temporalmente; así como faciliten su uso a terceros no autorizados, inclusive aquellos vehículos importados en franquicia, o a la franja fronteriza sin ser residente o estar establecido en ellas.
- ❖ Cuando la omisión en el retorno de las mercancías importadas o internadas temporalmente sea descubierta por la autoridad.

Es importante destacar, que en caso de exista imposibilidad material para que las mercancías pasen a propiedad del Fisco Federal, se deberá pagar el importe de su valor comercial en el territorio nacional al momento de la aplicación de las sanciones que correspondan.

En los puntos resolutivos, deberá señalarse quien es la persona a la que se le determina el crédito fiscal de que se trate, señalando el crédito total determinado el cual deberá estar actualizado, al igual que las multas y recargos y demás sanciones que resulten aplicables, quien es la autoridad que deberá notificarla, entre otros datos. Así mismo, deberán señalarse los medios de impugnación que el particular puede interponer en contra de dicha resolución, como son el recurso de revocación o el juicio contencioso administrativo federal.

Por lo que hace a los medios de impugnación que tiene el contribuyente es de señalarse que el artículo 203 de la Ley Aduanera en vigor, establece que procederá el recurso de revocación establecido en el Código Fiscal de la Federación en contra de todas las resoluciones definitivas que dicten las autoridades aduaneras y que la interposición de dicho recurso es optativa para el interesado antes de acudir al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Al respecto, es de señalarse que de conformidad con el artículo 116 del Código Fiscal de la Federación vigente, el recurso de revocación se puede interponer en contra de los actos administrativos dictados en materia fiscal federal como son entre otros las resoluciones definitivas dictadas por autoridades fiscales federales que:

- ❖ Determinen contribuciones, accesorios o aprovechamientos.
- ❖ Nieguen la devolución de cantidades que procedan conforme a la Ley.
- ❖ Dicten las autoridades aduaneras.

La interposición del recurso de revocación será optativa para el interesado antes de acudir al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, conforme al artículo 120 del Código Fiscal de la Federación en vigor.

En caso de que se opte por el recurso de revocación, el escrito de interposición de dicho recurso deberá presentarse dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a la fecha en que haya surtido efectos la notificación de la resolución que se impugna ante la autoridad competente, conforme lo establecido en el artículo 121 del Código Fiscal de la Federación en vigor. Dicho escrito deberá reunir los requisitos establecidos en el artículo 18 del Código Fiscal de la Federación vigente, señalándose además la resolución o el acto que se impugna, los agravios que cause la resolución o el acto impugnado y las pruebas y los hechos controvertidos de que se trate.

La resolución por la que se de por concluido el recurso de revocación deberá emitirse y notificarse en un plazo que no excederá de tres meses contados a partir de la fecha de interposición del recurso. En caso de no ser así se entenderá que se confirmó el acto impugnado, tal y como se señala en el artículo 131 del Código Fiscal de la Federación vigente. Mediante dicha resolución se puede desechar por improcedente, tener por no interpuesto o sobreseer el recurso de revocación o en su caso confirmar el acto impugnado, así como mandar reponer el procedimiento administrativo o que se emita una nueva resolución, dejar sin efectos el acto impugnado, modificar el acto impugnado o dictar uno nuevo que lo sustituya, cuando el recurso interpuesto sea total o parcialmente resuelto a favor del recurrente.

Las autoridades aduaneras están obligadas conforme el artículo 133-A del Código Fiscal de la Federación en vigor, a cumplir las resoluciones dictadas en el recurso de revocación, dentro de un plazo de cuatro meses contado a partir del día hábil siguiente a aquél en el que haya quedado firme la resolución, para reponer el procedimiento y dictar una nueva resolución definitiva, independientemente de que haya transcurrido el plazo de seis meses contados a partir de que se notifique al contribuyente en inicio de las facultades de comprobación, para concluir la visita domiciliaria o la revisión de la contabilidad en las oficinas de las propias autoridades o de que haya transcurrido el plazo de cinco años previsto en el artículo 67 del Código Fiscal de la Federación en vigor para la extinción de las facultades de las autoridades fiscales.

Se considera que la resolución quedó firme cuando transcurrió el término de cuarenta y cinco días para impugnarla, salvo que el contribuyente demuestre haber interpuesto algún medio de defensa.

Respecto del juicio contencioso administrativo federal, es de señalarse que la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, prevé en su artículo 1 que: “Los juicios que se promuevan ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se regirán por las disposiciones de esta Ley, sin perjuicio de lo dispuesto por los tratados internacionales de que México sea parte. A falta de disposición expresa se aplicará supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles, siempre que la disposición de este último ordenamiento no contravenga las que regulan el juicio contencioso administrativo federal que establece esta Ley.”

Cabe señalar, que el juicio contencioso administrativo federal, procede contra las resoluciones administrativas definitivas que establece la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

El escrito de interposición de demanda del juicio contencioso administrativo federal se presenta directamente ante la sala regional competente dentro del plazo de cuarenta y cinco días siguientes a aquél en el que haya surtido efectos la notificación de la resolución impugnada, conforme lo establecido en el artículo 13 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo vigente.

En dicho escrito deberá señalarse entre otros el nombre del demandante y su domicilio para recibir notificaciones en cualquier parte del territorio nacional, la resolución que se impugna, la autoridad o autoridades demandadas, los hechos que den motivo a la demanda, las pruebas que ofrezca, los conceptos de impugnación, el nombre y domicilio del tercero interesado, cuando lo haya, lo que se pida, señalando en caso de solicitar una sentencia de condena, las cantidades o actos cuyo cumplimiento se demanda, conforme lo previsto en el artículo 14 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo vigente.

Conforme los artículos 49 y 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo vigente, la sentencia se pronunciará dentro de los sesenta días siguientes a aquél en que se dicte el acuerdo de cierre de instrucción en el juicio. La sentencia definitiva que al efecto se emita podrá reconocer la validez de la resolución impugnada, declarar la nulidad de la resolución impugnada, 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.

Para tales efectos, es de precisarse que en caso de que la sentencia obligue a la autoridad a realizar un determinado acto o iniciar un procedimiento, dicho cumplimiento deberá efectuarse en un plazo de cuatro meses contados a partir de que la sentencia quede firme, plazo dentro del cual también deberá emitirse la resolución definitiva, independientemente de que haya transcurrido el plazo de seis meses contados a partir de que se notifique al contribuyente en inicio de las facultades de comprobación, para concluir la visita domiciliaria o la revisión de la contabilidad en las oficinas de las propias autoridades o de que haya transcurrido el plazo de cinco años previsto en el artículo 67 del Código Fiscal de la Federación en vigor, para la extinción de las facultades de las autoridades fiscales.

Cabe destacar que el plazo en comento se suspende en caso de que se interponga algún recurso en contra de la sentencia.

En ese orden de ideas es de señalarse, que conforme el artículo 53 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo en vigor, la sentencia definitiva queda firme cuando:

“Artículo 53...

I. No admita en su contra recurso o juicio.

II. Admitiendo recurso o juicio, no fuere impugnada, o cuando, habiéndolo sido, el recurso o juicio de que se trate haya sido desechado o sobreseído o hubiere resultado infundado, y

III. Sea consentida expresamente por las partes o sus representantes legítimos.

Cuando haya quedado firme una sentencia que deba cumplirse en el plazo establecido por el artículo 52 de esta Ley, el secretario de acuerdos que corresponda, hará la certificación de tal circunstancia y fecha de causación y el Magistrado Instructor o el Presidente de Sección o del Tribunal, en su caso, ordenará se notifique a las partes la mencionada certificación.”

Por último, es de señalarse que el interesado también podrá interponer como medio de defensa el juicio de amparo, el cual de conformidad con lo previsto en el artículo 1 de la Ley de Amparo vigente, tiene por objeto resolver toda controversia que se suscite:

- ❖ Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales;
- ❖ Por leyes o actos de la autoridad federal, que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados;
- ❖ Por leyes o actos de las autoridades de éstos, que invadan la esfera de la autoridad federal.

Cabe destacar, que conforme el artículo 3 de la Ley de Amparo, todas las promociones deberán hacerse por escrito.

El término para presentar la demanda de amparo es de quince días, el cual se contará a partir del día siguiente a aquel en que haya surtido efectos, conforme a la ley del acto, la notificación al quejoso de la resolución o acuerdo que reclame; o aquél en que haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución, o al en que se hubiese ostentado sabedor de los mismos, de conformidad con el artículo 21 de la Ley de Amparo en vigor.

Por lo que se refiere a las sentencias emitidas en los juicios de amparo, cabe precisar que las mismas sólo se ocupan de los individuos particulares que específicamente solicitaron el amparo. Dichas sentencias únicamente los protegen y amparan en el caso de que proceda sobre el acto reclamado que trasgredió sus garantías individuales, sin que por ello se pronuncien en la misma, respecto de la ley o acto que la motivó. En ese orden de ideas, es de señalarse que con las sentencias que conceden el amparo se busca restituir al agraviado el pleno goce de la garantía individual violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación, según lo establecido en los artículos 76 y 80 de la Ley de Amparo vigente.

EMBARGO DE MERCANCÍAS QUE YA FUERON OBJETO DE UN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MATERIA ADUANERA.

Sumario:

- 5.1. Tesis de Jurisprudencia 2a./J. 140/2002, aprobada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- 5.2. Contradicción de tesis 59/2003-SS, aprobada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- 5.3. Extinción de las facultades de comprobación de las autoridades aduaneras

Objetivos específicos: Determinar si las autoridades aduaneras están en posibilidad o no de ejercer de nueva cuenta sus facultades de comprobación sobre mercancías de comercio exterior que ya fueron objeto de un procedimiento administrativo en materia aduanera, respecto del cual no se pronunciaron sobre la legal importación, tenencia y/o estancia en el país de dicha mercancía, por haber concluido el término de cuatro meses que establece el artículo 153 de la Ley Aduanera vigente, para emitir la resolución respectiva, sin que ello implique la repetición del acto.

Método: Analítico Legislativo.

5.1. Tesis de Jurisprudencia 2a./J. 140/2002, aprobada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Una vez desarrollado lo relativo al marco jurídico de las relaciones comerciales para el tránsito de mercancías que son objeto de comercio exterior, con base en el cual se faculta a las autoridades aduaneras para verificar la legal importación, tenencia y/o estancia en el país de las mercancías de procedencia extranjera y en su caso dar inicio al procedimiento administrativo en materia aduanera mediante el embargo precautorio de las mercancías, en éste capítulo analizaremos la tesis de Jurisprudencia 2a./J. 140/2002, aprobada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la contradicción de tesis 59/2003-SS, aprobada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a efecto de determinar que es procedente que la autoridad aduanera puede nuevamente embargar precautoriamente mercancías que ya fueron objeto de embargo precautorio y como consecuencia de ello de un procedimiento administrativo en materia aduanera, respecto del cual las autoridades aduaneras no se pronunciaron sobre la legal importación, tenencia y/o estancia en el

país, por haber transcurrido el plazo de cuatro meses que establecen los artículos 153 y 155 de la Ley Aduanera en vigor, y que en consecuencia dicho embargo no constituye una repetición del acto por parte de la autoridad aduanera.

En ese orden de ideas, es de señalarse el criterio contenido en el último considerando de la tesis de Jurisprudencia 2a./J. 140/2002, aprobada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el que se determina si la emisión de la resolución para determinar contribuciones y cuotas compensatorias omitidas e imponer sanciones por parte de la autoridad administrativa, fuera del plazo de cuatro meses establecido en los artículos 153 de la Ley Aduanera vigente en 1999 y en 2000 y 155 del mismo ordenamiento, vigente en 1996, mediante la cual se de por concluido el procedimiento administrativo en materia aduanera, origina o no la nulidad del fallo que se dicte, en donde destaca lo siguiente:

“SÉPTIMO. Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio que sustentará esta Segunda Sala en esta sentencia y que esencialmente coincide con el adoptado por el Segundo Tribunal del Décimo Quinto Circuito, en los términos siguientes:

Los artículos de la Ley Aduanera que se examinan establecen un término que no debe exceder de cuatro meses para que la autoridad en el procedimiento administrativo aduanero determine contribuciones y cuotas compensatorias omitidas e imponga sanciones, y para no efectuar reiteraciones innecesarias se tienen por insertos en esta parte.

De la lectura de los preceptos mencionados se desprende, en lo conducente, que a partir de la fecha en que se haya levantado el acta de embargo, las autoridades aduaneras dictarán resolución en plazo de cuatro meses, determinando, en su caso, las contribuciones y las cuotas compensatorias omitidas e impondrán las sanciones que procedan.

.....
De lo anteriormente considerado debe concluirse que en atención al principio de seguridad jurídica que rige en materia aduanera, la autoridad tiene la obligación de emitir la resolución correspondiente en un plazo que no debe exceder de cuatro meses a partir del embargo, según se advierte de las diferentes normas en materia aduanera en que se ha consignado de manera invariable tal obligación de la autoridad, lo que inclusive se ve reforzado con las modificaciones legislativas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el primero de enero de dos mil dos y, además, debe estimarse que dicho deber constituye materialmente el fundamento para una caducidad implícita, ya que si las autoridades aduaneras actúan fuera del plazo que marca la ley no estarán legitimadas para realizar sus facultades por razón de oportunidad y, además, deberán quedar sin efectos las actuaciones de la autoridad que dieron inicio al procedimiento administrativo en materia aduanera, lo que lleva consigo que si al gobernado le fue asegurada

mercancía con motivo de dicho procedimiento, además del impedimento legal de la autoridad para reiterar un acto, deberá devolver las mercancías embargadas, toda vez que éstas ya no podrían estar aseguradas al amparo de una actuación legítima de autoridad.

.....
Del anterior precepto se llega a la convicción de que la irregularidad consistente en que la autoridad aduanera no cumpla con el término de cuatro meses para emitir las resoluciones que resuelvan la situación fiscal de los afectados, origina la nulidad lisa y llana de la resolución emitida fuera del término legal, de conformidad con lo dispuesto en la fracción IV del precepto en comentario, en tanto que fue dictada en contravención de las disposiciones aplicables (artículos 16 constitucional y 153 y 155 de la Ley Aduanera).

.....
Asimismo, como aspectos que evidencian la diferencia de los casos regulados por la jurisprudencia en comentario y el correspondiente a la materia aduanera que se examina, cabe destacar que tratándose de los supuestos previstos en los artículos 153 y 155 de la Ley Aduanera, no se está ante una solicitud que se formule a la autoridad para que se le reconozca derecho alguno al contribuyente, tampoco se está en la hipótesis de que las autoridades en forma discrecional puedan o no ejercitar el ejercicio de sus facultades de comprobación o emitir una resolución, toda vez que tratándose de los artículos de la Ley Aduanera mencionados, la autoridad ya está efectuando un acto de molestia al particular que se puede prolongar de manera indefinida en el tiempo, por lo que en este caso dicha autoridad tiene la obligación de emitir la resolución en la que se resuelva la situación jurídica del gobernado, pues en tanto no lo haga, no cesará el acto de molestia, más aún, no existen en materia aduanera mecanismos procesales para compeler a la autoridad como acontece con la queja a que se refiere el artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación (antes artículo 239-Ter) la que se puede interponer cuando la autoridad incurre en omisión de dar cumplimiento de la sentencia de nulidad si transcurrió el plazo legal correspondiente y, en su caso, si la Sala resuelve que hubo omisión total, concederá a la autoridad responsable veinte días para que dé cumplimiento al fallo, procediendo también a imponerle una multa y a notificar a su superior para que proceda jerárquicamente, lo que no sucede en la especie.

Considerado lo anterior, debe prevalecer con carácter obligatorio el siguiente criterio:

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MATERIA ADUANERA. LA EMISIÓN DE LA RESOLUCIÓN QUE RECAIGA A ÉSTE, FUERA DEL PLAZO DE CUATRO MESES, PREVISTO EN LOS ARTÍCULOS 155 DE LA LEY ADUANERA VIGENTE EN 1996 Y 153, TERCER PÁRRAFO, DEL MISMO ORDENAMIENTO, VIGENTE EN 1999 Y EN 2000, CONDUCE A DECLARAR SU NULIDAD LISA Y LLANA.-Los artículos 155 de la Ley Aduanera vigente en 1996 y 153, tercer párrafo, del mismo ordenamiento, vigente en 1999 y en 2000, disponen que, tratándose de un procedimiento administrativo en materia aduanera, en los supuestos en que el interesado no desvirtúe mediante pruebas documentales los hechos y circunstancias que motivaron el inicio del procedimiento, así como cuando ofrezca pruebas distintas, las autoridades aduaneras dictarán resolución en un plazo que no

exceda de cuatro meses a partir de la fecha en que se levante el acta de embargo respectiva, determinando, en su caso, las contribuciones y las cuotas compensatorias omitidas e impondrán las sanciones que procedan. En este contexto, aun cuando los preceptos citados no establecen sanción expresa para el caso de que la autoridad no dé cumplimiento dentro del plazo previsto en la ley, tal ilegalidad ocasiona la nulidad lisa y llana de aquella resolución, en términos de la fracción IV del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, ya que estimar lo contrario implicaría que las autoridades pudieran practicar actos de molestia en forma indefinida, quedando a su arbitrio la duración de su actuación, lo que resulta violatorio de la garantía de seguridad jurídica prevista en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de lo dispuesto en los preceptos de la Ley en mención que delimitan temporalmente la actuación de dicha autoridad en el entendido que al decretarse tal anulación, la consecuencia se traduce no sólo en el impedimento de la autoridad para reiterar su acto, sino también trasciende a la mercancía asegurada pues ésta deberá devolverse. No obsta a lo anterior, el contenido de la tesis de jurisprudencia 2a./J. 41/2000, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XI, mayo de 2000, página 226, ya que se refiere a la hipótesis en que la autoridad cumplimenta fuera del plazo de cuatro meses una sentencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que declara la nulidad de un acto administrativo, mientras que el supuesto antes plasmado alude al caso en que la autoridad aduanera omite resolver la situación del particular en un procedimiento administrativo en materia aduanera, dentro de un plazo de cuatro meses contados a partir del levantamiento del acta de embargo.” (68)

En relación al contenido de la tesis jurisprudencial en comentario, es de señalarse, que el objetivo primordial de la Segunda Sala consistió en preservar ante todo un principio constitucional como lo es la garantía de seguridad jurídica, que permite otorgar al gobernado certeza jurídica respecto de la actuación de una autoridad determinada, al amparo de un mandamiento escrito, dictado por autoridad competente debidamente fundado y motivado.

Al efecto es procedente mencionar que el artículo 16 constitucional señala en su primer párrafo lo siguiente:

“Art. 16.- Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.”

(68) Tesis 2ª./J. 140/2002, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XVI, diciembre de 2002, página 247.

De lo señalado con antelación se desprende que el artículo 16 constitucional establece la garantía de seguridad jurídica, principio constitucional que consiste en otorgar a los gobernados, certeza jurídica respecto de la actuación de una autoridad determinada, tan es así que por eso exige que el acto de molestia que se efectúe se encuentre soportado en mandamiento escrito dictado por autoridad competente, la que deberá fundar y motivar el por qué de su actuación.

De tal suerte que en atención al principio de seguridad jurídica tutelado en el artículo 16 constitucional, se señala que debe estimarse que las actividades de verificación fiscal no son ilimitadas, a efecto de no dejar en absoluto estado de indefensión al gobernado, ya que el ejercicio de las facultades de comprobación por parte de las autoridades aduaneras no puede ser indefinido.

Por lo que debe entenderse que si los artículos 153 y 155 de la Ley Aduanera hacen referencia expresa a que tratándose de un procedimiento administrativo en materia aduanera, las autoridades tienen la obligación de resolver sobre la situación fiscal del gobernado en un plazo que no excederá de cuatro meses a partir de que se levante el acta a que se refiere el artículo 150 del citado ordenamiento, o bien, de que se levante el acta de embargo, así deberán hacerlo, ya que el no hacerlo implicaría que los contribuyentes quedaran en estado de indefensión respecto de la definición de una situación incierta que les afecta en su esfera jurídica, toda vez que el acto de molestia que se ejerce sobre sus mercancías y que provoca una afectación temporal originaría su transformación en una afectación permanente.

Por lo que se refiere al criterio de la Segunda Sala, en el sentido de que al decretarse la anulación de la resolución emitida fuera del plazo de cuatro meses establecido en los artículos 153 de la Ley Aduanera vigente en 1999 y en 2000 y 155 del mismo ordenamiento, vigente en 1996, mediante la cual se da por concluido el procedimiento administrativo en materia aduanera, la consecuencia se traduce no sólo en el impedimento de la autoridad para reiterar su acto, sino también trasciende a la mercancía asegurada pues ésta deberá devolverse, es de señalarse que si bien es cierto que como consecuencia de dicho fallo la mercancía sujeta a procedimiento deberá devolverse, también lo es el hecho de que sobre dicha mercancía no se ha determinado su legal importación, tenencia y/o estancia en el país, ya que al dejar sin efectos la resolución por la que se determinaba su situación fiscal en materia de

comercio exterior, el pronunciamiento que se había realizado respecto de dichas mercancías resulta por ende totalmente invalido, y por consiguiente los propietarios, poseedores y/o tenedores de las mercancías continúan sin acreditar su legal importación, tenencia y/o estancia en el país, motivo por el cual se considera totalmente procedente el hecho de que la autoridad ejerza un nuevo acto de autoridad sobre las mismas, independientemente de que la Segunda Sala estime que la anulación de la resolución combatida implica el impedimento de la autoridad para reiterar su acto. Dicha aseveración, parte de la base de que no puede considerarse que se esta en presencia de la repetición del acto reclamado, ya que para que éste se configure es necesario que el nuevo acto se base en los mismos supuestos que sirvieron de sustento para emitir el primero.

En ese orden de ideas, se puede señalar que si el nuevo acto versa sobre hechos y actuaciones diferentes e independientes de las que dieron origen al primero, no se configura la repetición del acto reclamado, independientemente de que se refiera a procedimientos de igual naturaleza que se ejercen sobre el mismo contribuyente.

Al respecto, es de citarse lo dispuesto en el antepenúltimo párrafo del artículo 42 del Código Fiscal de la Federación en vigor, de aplicación supletoria en materia aduanera por disposición expresa del artículo 1 de la Ley Aduanera en vigor, “Las autoridades fiscales podrán ejercer estas facultades conjunta, indistinta o sucesivamente, entendiéndose que se inician con el primer acto que se notifique al contribuyente.”

Por otra parte, en el último párrafo del artículo 46 del Código Fiscal de la Federación en vigor, de aplicación supletoria en materia aduanera por disposición expresa del artículo 1 de la Ley Aduanera en vigor, se establece que “Concluida la visita en el domicilio fiscal, para iniciar otra a la misma persona, se requerirá nueva orden. En el caso de que las facultades de comprobación se refieran a las mismas contribuciones, aprovechamientos y periodos, sólo se podrá efectuar la determinación del crédito fiscal correspondiente cuando se comprueben hechos diferentes a los ya revisados. La comprobación de hechos diferentes deberá estar sustentada en información, datos o documentos de terceros, en la revisión de conceptos específicos que no se hayan revisado con anterioridad o en los datos aportados por los particulares en las declaraciones complementarias que se presenten.”

De lo señalado en los dos párrafos que anteceden, podemos concluir que en el propio Código Fiscal de la Federación, se permite a la autoridad ejercer nuevamente sus facultades de comprobación sobre la misma persona u objeto.

En ese sentido, se puede concluir que la única limitante para que las autoridades aduaneras puedan ejercer de nueva cuenta sus facultades de comprobación respecto de mercancía que ya fue objeto de embargo precautorio, lo constituye el hecho de que se configure la caducidad de las facultades de dichas autoridades en términos de los establecido en el artículo 67 del citado Código Fiscal de la Federación, de la cual hablaremos más adelante.

En virtud de los razonamientos expresados, es de concluirse que si bien es cierto que las autoridades aduaneras pueden ejercer de nueva cuenta sus facultades de comprobación respecto de mercancía que ya fue objeto de embargo precautorio, también lo es el hecho de que a efecto de no incurrir en repetición del acto reclamado, es indispensable que el nuevo acto lo lleve a cabo una autoridad diversa de la que efectuó el primer embargo, con la únicamente limitante de que cuente con facultades para llevar a cabo dicho acto.

5.2. Contradicción de tesis 59/2003-SS, aprobada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En relación al plazo de cuatro meses que se tiene para resolver el Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera establecido en los artículos 153 y 155 de la Ley Aduanera, resulta de gran trascendencia la notificación de las resoluciones por las cuales se da por concluido dicho procedimiento, al respecto es de señalarse que las autoridades aduaneras deberán emitir y notificar invariablemente dentro del plazo de cuatro meses señalado en los artículos citados de la Ley Aduanera vigente, la resolución mediante la cual se determine la situación fiscal en materia de comercio exterior del C. Propietario, poseedor y/o tenedor de la mercancía de procedencia extranjera, ya que en caso de no ser así quedarán sin efectos las actuaciones de la autoridad que dieron origen al procedimiento, tal y como se señala en el criterio sustentado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Contradicción de tesis 59/2003-SS, la cual en esencia señala lo siguiente:

“SÉPTIMO. Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio que sustenta esta Segunda Sala conforme a los argumentos que a continuación se desarrollan.

.....
En consecuencia, atento las consideraciones antes relatadas, debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que lleva por rubro y texto los siguientes:

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MATERIA ADUANERA. LA RESOLUCIÓN DEFINITIVA QUE SE DICTE CONFORME AL ARTÍCULO 153, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY ADUANERA, VIGENTE EN 1999 Y 2001, DEBE NOTIFICARSE ANTES DE QUE VENZA EL PLAZO DE CUATRO MESES CON QUE CUENTA LA AUTORIDAD COMPETENTE PARA EMITIRLA.-Si se toma en consideración que la notificación constituye una formalidad que confiere eficacia al acto administrativo que se traduce en una garantía jurídica frente a la actividad de la administración en tanto que es un mecanismo esencial para su seguridad jurídica, se llega a la conclusión de que aun cuando el referido artículo 153, párrafo segundo, no establezca expresamente que la resolución definitiva que emita la autoridad aduanera deba notificarse dentro del plazo de cuatro meses, ello no la libera de tal obligación, pues de conformidad con la garantía de seguridad jurídica establecida en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos debe otorgarse certeza al gobernado respecto de una situación o actuación de autoridad determinada, más cuando se trata de situaciones procedimentales, que desde luego comprende el acto de notificación, con la finalidad de que a través de éste se dé cumplimiento a los requisitos de eficacia que debe tener todo acto de autoridad en términos de los aludidos preceptos constitucionales. Estimar lo contrario implicaría que la situación jurídica del interesado quedara indefinida hasta que se notificara la resolución, lo que contraría la seguridad y certeza jurídica, así como la propia eficacia del artículo 153, segundo párrafo, de la Ley Aduanera que persigue a través del establecimiento de las consecuencias que se atribuyen al silencio o actitud omisa de la autoridad administrativa, ante una resolución provisional que le es favorable al particular y que ha sido objeto de un acto de molestia por el inicio de un procedimiento. Además, de acuerdo con los artículos 134, fracción I y 135 del Código Fiscal de la Federación, de aplicación supletoria, conforme al artículo 1o. de la Ley Aduanera, los actos administrativos que puedan ser recurridos, como acontece con las resoluciones definitivas a que se refiere el artículo 203 de la ley señalada, deben notificarse personalmente o por correo certificado con acuse de recibo y surtirá sus efectos el día hábil siguiente a aquel en que se efectúe, por lo que el plazo de cuatro meses para la emisión de las resoluciones definitivas a que se refiere el indicado artículo 153, segundo párrafo, comprende su notificación y que esta última haya surtido sus efectos.” (69)

(69) Contradicción de Tesis 59/2003-SS, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVIII, octubre de 2003, página 341.

En relación a lo anterior, es de mencionarse nuevamente el artículo 16 Constitucional, del cual como ya se dijo con anterioridad, establece la garantía de seguridad jurídica que consiste en otorgar a los gobernados, certeza jurídica respecto de la actuación de una autoridad determinada. Principio que impide dejar al arbitrio de la autoridad aduanera la temporalidad de la expedición de la resolución respectiva, tan es así que a efecto de precisar que la autoridad debe respetar los plazos establecidos en la Ley Aduanera, fue reformado el artículo 153 de la Ley Aduanera, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1 de enero de 2002, para quedar como sigue:

Artículo 153. ... Cuando el interesado presente pruebas documentales que acrediten la legal estancia o tenencia de las mercancías en el país; desvirtúen los supuestos por los cuales fueron objeto de embargo precautorio o acrediten que el valor declarado fue determinado de conformidad con el título III, capítulo III, sección primera de esta ley en los casos a que se refiere el artículo 151, fracción VII de esta ley, la autoridad que levantó el acta a que se refiere el artículo 150 de esta ley, dictará de inmediato la resolución, sin que en estos casos se impongan sanciones ni se esté obligado al pago de gastos de ejecución; de existir mercancías embargadas se ordenará su devolución. Cuando el interesado no presente las pruebas o éstas no desvirtúen 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 surtió efectos la notificación del inicio del procedimiento administrativo en materia aduanera. De no emitirse la resolución definitiva en el término de referencia, quedarán sin efectos las actuaciones de la autoridad que dieron inicio al procedimiento.

De lo que se desprende que en cumplimiento al principio constitucional de seguridad jurídica que rige en materia aduanera, la autoridad debe emitir la resolución respectiva en un plazo que no excederá de cuatro meses a partir del embargo, ya que en caso de que se exceda ese plazo quedarían sin efectos las actuaciones de la autoridad que dieron inicio al procedimiento administrativo en materia aduanera.

Situación que implica que la mercancía que le fue asegurada al gobernado con motivo de dicho procedimiento le sea devuelta, además del hecho de que la autoridad se encuentre impedida legalmente para reiterar su acto, como consecuencia de que ya no se encuentran aseguradas al amparo de una actuación legítima.

Es ese orden de ideas, es de señalarse que la omisión de la autoridad al resolver dentro del término legal de cuatro meses que establecen los artículos 153 y 155 de la

Ley Aduanera ocasiona de manera indefinida un perjuicio al gobernado en sus bienes, propiedades, posesiones o derechos.

Al respecto, cabe precisar que el hecho de que la autoridad no proceda a notificarle al gobernado la resolución mediante la cual se da por concluido el procedimiento administrativo en materia aduanera ocasiona un daño similar al de falta de emisión de la resolución dentro del plazo de cuatro meses a que se refiere el segundo párrafo del artículo 153 y 155 de la Ley Aduanera, toda vez que implica que la situación jurídica del gobernado quede de manera indefinida hasta en tanto no se le notifique la resolución respectiva, situación que provoca un estado de incertidumbre que va en contra de los principios de seguridad y certeza jurídicas, los cuales se encuentran contenidos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, máxime que no hay que olvidar el hecho de que la notificación de una resolución es el medio legal por el cual se da a conocer la misma y por ende debe resultar que mientras no se notifique la resolución a los interesados ésta es inexistente.

Es importante mencionar que de conformidad con lo establecido en el artículo 8 Constitucional, el cual a la letra señala:

Art. 8o.- Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.

A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario.

De lo anterior, podemos concluir que aunado al derecho de petición consagrado en el artículo en comento, existe de manera implícita la obligación de hacer del conocimiento del interesado en breve término por escrito el acuerdo que recaiga a su petición, de donde se desprende que la autoridad se encuentra obligada no sólo a resolver un procedimiento sino a notificar la resolución que emita, con el propósito de que el interesado conozca su contenido de manera fehaciente y oportuna a efecto de que se encuentre en posibilidad de interponer los medios de defensa de considerarlo procedente.

En ese orden de ideas y de conformidad con lo sustentado en la Contradicción de Tesis 59/2003-SS tenemos que la notificación constituye una garantía jurídica para el gobernado y una obligación para la autoridad, que confiere eficacia al acto administrativo, cuando no se establezca expresamente en los artículos 153 y 155 de la Ley Aduanera que la resolución definitiva que emita la autoridad aduanera debe notificarse dentro del plazo de cuatro meses.

Retomando el contenido de la tesis de Jurisprudencia 2a./J. 140/2002, aprobada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la contradicción de tesis 59/2003-SS, aprobada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a efecto de determinar que es procedente ejercer de nueva cuenta el embargo precautorio sobre mercancías que ya fueron objeto de embargo precautorio y como consecuencia de ello de un procedimiento administrativo en materia aduanera, respecto del cual las autoridades aduaneras no se pronunciaron sobre la legal importación, tenencia y/o estancia en el país, por haber transcurrido el plazo de cuatro meses que establecen los artículos 153 y 155 de la Ley Aduanera en vigor, y que dicho embargo no constituye repetición del acto.

Así mismo, es importante destacar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no puede sustituir a la autoridad administrativa en el ejercicio de sus facultades, toda vez que el hecho de que la tesis de Jurisprudencia 2a./J. 140/2002 citada, establezca que la consecuencia de la anulación de la resolución emitida fuera del plazo legal de cuatro meses establecido en los artículos 153 de la Ley Aduanera vigente en 1999 y en 2000 y 155 del mismo ordenamiento vigente en 1996, mediante la cual se da por concluido el Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera, se traduce no sólo en el impedimento de la autoridad para reiterar su acto, sino que también trasciende a la mercancía asegurada, pues ésta deberá devolverse, lo que no implica que la mercancía de procedencia extranjera que se devuelva al particular se encuentre legalmente en el país, ya que de conformidad con el primer párrafo del artículo 3 de la Ley Aduanera, son competencia exclusiva de las autoridades aduaneras las funciones relativas a la entrada y salida del territorio nacional de mercancías.

“Artículo 3o. Las funciones relativas a la entrada de mercancías al territorio nacional o a la salida del mismo son facultades exclusivas de las autoridades aduaneras.”

Es decir que por el hecho de que en la multitudada tesis de Jurisprudencia 2a./J. 140/2002, se establezca que la autoridad aduanera no puede reiterar el acto, no implica que el propietario, poseedor y/o tenedor de las mercancías considere que las mismas se encuentran legalmente en el país, ya que sería tanto como establecer que la Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronunció sobre la legal importación, tenencia y/o estancia en el país de las mismas.

Al respecto, es de señalarse que existen circunstancias que resultan totalmente ajenas y justificables por las cuales las autoridades aduaneras se encuentran impedidas para emitir y notificar dentro del plazo otorgado en el segundo párrafo del artículo 153 y en el artículo 155 de la Ley Aduanera vigente, la resolución por la que se dé por concluido el procedimiento administrativo en materia aduanera, lo que origina que con el objeto de no encuadrar en dicha conducta, dichas autoridades procedan a la liberación de las mercancías sujetas a procedimiento sin haberse pronunciado sobre su legal importación, tenencia y/o estancia en el país.

Ante tales circunstancias las autoridades aduaneras proceden a emitir oficio dirigido al C. Propietario, poseedor y/o tenedor de las mercancías de procedencia extranjera, mediante el cual le notifican que quedan sin efectos las actuaciones que dieron inicio al procedimiento administrativo en materia aduanera, es decir, que queda sin efectos la orden de verificación de mercancías de procedencia extranjera o de vehículos de procedencia extranjera según se trate, así como el embargo precautorio que dio origen al procedimiento que se estaba desarrollando, dejando a salvo las facultades de la autoridad para comprobar la legal importación, tenencia y/o estancia en el país de las mercancías que se encontraban afectas al Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera.

En dicho oficio las autoridades aduaneras señalan también al C. Propietario, poseedor y/o tenedor de las mercancías de procedencia extranjera que las mercancías quedan a su disposición, en el entendido de que deberán ser retiradas del lugar donde se encuentran depositadas dentro del término de dos meses contados a partir del momento en que queden a disposición del interesado, ya que en caso contrario causarán abandono en favor del Fisco Federal de conformidad con lo dispuesto los párrafos penúltimo y último del artículo 29, de la Ley Aduanera en vigor. Cabe precisar, que de conformidad con dicho artículo se entiende que las mercancías se encuentran a

disposición del interesado a partir del día siguiente a aquél en que se notifique el oficio correspondiente.

“Artículo 29. Causarán abandono en favor del Fisco Federal las mercancías que se encuentren en depósito ante la aduana, en los siguientes casos:

- I. Expresamente, cuando los interesados así lo manifiesten por escrito.
- II. Tácitamente, cuando no sean retiradas dentro de los plazos que a continuación se indican:
 - a) Tres meses, tratándose de la exportación.
 - b) Tres días, tratándose de mercancías explosivas, inflamables, contaminantes, radiactivas o corrosivas, así como de mercancías perecederas o de fácil descomposición y de animales vivos.

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

- c) Dos meses, en los demás casos.

También causarán abandono en favor del Fisco Federal las mercancías que hayan sido embargadas por las autoridades aduaneras con motivo de la tramitación de un procedimiento administrativo o judicial o cuando habiendo sido vendidas o rematadas no se retiren del recinto fiscal o fiscalizado. En estos casos causarán abandono en dos meses contados a partir de la fecha en que queden a disposición de los interesados.

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

No causarán abandono las mercancías de la Administración Pública Federal centralizada y de los Poderes Legislativo y Judicial Federales.”

Así mismo, las autoridades aduaneras como consecuencia de la notificación del oficio en comento, proceden a realizar todos aquellos trámites necesarios para efectuar la entrega de las mercancías de procedencia extranjera que se encontraban sujetas a procedimiento al C. Propietario, poseedor y/o tenedor de las mismas.

Sin embargo y tomando en consideración que debido a la imposibilidad jurídica y material que existía para resolver, las autoridades aduaneras no se pronunciaron respecto de la legal importación, tenencia y/o estancia en el país de dichas mercancías y partiendo de la base de que es su responsabilidad vigilar el debido cumplimiento por

parte de quienes introducen mercancías al territorio nacional o las extraen del mismo, ya sean sus propietarios, poseedores, destinatarios, remitentes, apoderados, agentes aduanales o cualesquiera personas que tengan intervención en la introducción, extracción, custodia, almacenaje, manejo y tenencia de las mercancías de las disposiciones que regulan la entrada al territorio nacional y la salida del mismo de mercancías y de los medios en que se transportan o conducen, el despacho aduanero y los hechos o actos que deriven de éste o de dicha entrada o salida de mercancías; otra autoridad competente diversa de ella, notifica una nueva orden de verificación de mercancías o vehículos de procedencia extranjera, respecto de dichas mercancías lo cual no implica que se trate de una repetición del acto y en consecuencia no se está vulnerando la garantía consagrada en el artículo 23 Constitucional, consistente en que nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito, ya sea que en el juicio se le absuelva o se le condene.

A efecto de precisar que debe entenderse por repetición del acto, se transcribe el criterio jurisprudencial siguiente:

“REPETICIÓN DEL ACTO RECLAMADO. No EXISTE CUANDO LA AUTORIDAD RESPONSABLE EMITE EL NUEVO ACTO APOYÁNDOSE EN MOTIVACIONES DIVERSAS A LAS CONTENIDAS EN EL ACTO MATERIA DE AMPARO. Para que se dé la repetición del acto reclamado, se requiere que el acto denunciado como tal, sea idéntico en la violación de garantías que involucró al que se impugnó en el juicio de amparo, de manera tal, que se advierta claramente que el nuevo acto se está basando en los mismos supuestos y motivaciones que el juzgado federal tomó en consideración para otorgar la protección constitucional al quejoso; hipótesis que no se da cuando la responsable apoya su nueva resolución en motivaciones diversas a las consideradas en el acto materia del amparo, pues ante tal evento se está en presencia de actos diversos, y por ende resulta infundado el incidente de repetición del acto reclamado.” (70)

De lo señalado con antelación, se puede concluir, que para que se configure lo que se conoce como repetición del acto reclamado, es necesario que el nuevo acto se base en los mismos supuestos o motivaciones con los que se emitió el primero. Observándose que si el nuevo acto versa sobre situaciones o hechos y actuaciones diferentes e

(70) Novena Época Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: XIII, Febrero de 2001 Tesis: III. 2o. C. J/10 Página: 1968 Materia: Común Jurisprudencia.)

independientes de las que dieron origen al primero, no se configura la repetición del acto reclamado, independientemente de que se refiera a procedimientos de igual naturaleza que se ejercen sobre el mismo particular.

A mayor abundamiento, se transcribe la Tesis: 1a./J. 68/99, relativa a la inexistencia de la repetición acto reclamado:

“REPETICIÓN DEL ACTO RECLAMADO INEXISTENTE AUN CUANDO LOS NUEVOS ACTOS SEAN DE IGUAL NATURALEZA Y EN RELACIÓN AL MISMO QUEJOSO, SI VERSAN SOBRE DIVERSOS E INDEPENDIENTES HECHOS Y ACTUACIONES. Si los actos denunciados como repetición de los reclamados en un juicio en que se haya concedido el amparo versan sobre hechos y actuaciones diversos e independientes a los que hayan constituido los segundos, aun cuando se refieran a procedimientos de igual naturaleza y en relación al mismo quejoso, no deben incluirse dentro de los efectos del fallo protector, sino que deben ser materia de un juicio de garantías diverso.” (71)

En virtud de lo anterior, no puede considerarse que existe repetición del acto, aun y cuando se trate de las mismas mercancías de procedencia extranjera siempre y cuando se trate de una nueva orden de embargo, emitida por otra autoridad aduanera diversa a la que originalmente había iniciado el procedimiento administrativo que se dejó sin efectos, máxime que en ningún momento se determinó si las mismas se encontraban legal o ilegalmente en el país.

5.3. Extinción de las facultades de comprobación de las autoridades aduaneras

El Doctor Gregorio Rodríguez Mejía, señala respecto de la extinción de las obligaciones, lo siguiente:

“Como cualquier otra obligación, la fiscal se extingue por el cumplimiento del objeto de la misma; pero la fiscal, además se puede extinguir por disposición legal.

(71) Novena Época Instancia: Primera Sala Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: X, Noviembre de 1999 Tesis: 1a./J. 68/99 Página: 378 Materia: Común Jurisprudencia.)

En consecuencia de lo dicho, la obligación fiscal se extinguirá por pago, por dación en pago, por prescripción, por confusión, por condonación, por compensación, por que se anule o quede sin efectos el hecho generador, por insolvencia o muerte del deudor, etcétera.” (72)

La extinción de las obligaciones por pago consiste en satisfacer el objeto de la obligación, y como los objetos de las obligaciones que señalan la doctrina y la ley, son dar, hacer y no hacer, el pago se llevará a cabo, dando o entregando lo que la norma fiscal ordena, haciendo lo que la misma señala, u omitiendo la conducta que identifica.

En ese sentido, podemos señalar que de conformidad con el artículo 29 del Código Fiscal de la Federación en vigor, debe entenderse por pago lo siguiente:

“...el acto por virtud del cual el deudor cumple o extingue bajo cualquier título alguna obligación.”

Por otra parte, tenemos como otra forma de extinción de las obligaciones la dación en pago, misma que consiste en sustituir el objeto de la obligación por otro, para satisfacer éstas, en materia fiscal dicha figura se encuentra contemplada en el artículo 190 del Código Fiscal de la Federación en vigor, la cual permite de manera excepcional que el Fisco Federal en lugar de dinero pueda adjudicarse los bienes embargados bienes por no haberse llegado al remate de los mismos o cuando por excepcional convenio pueda igualmente el fisco aceptar bienes en especie, en cumplimiento de una obligación fiscal.

Otra forma de que se extingan las obligaciones es, la prescripción, dicha figura la encontramos en el artículo 146 del Código Fiscal de la Federación en vigor. el cual a la letra señala:

“Artículo 146.- El crédito fiscal se extingue por prescripción en el término de cinco años.

El término de la prescripción se inicia a partir de la fecha en que el pago pudo ser legalmente exigido y se podrá oponer como excepción en los recursos administrativos. El término para que se consume la prescripción se

(72) Rodríguez Mejía, Gregorio, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, número 90, septiembre-diciembre 1997. pp. 1202-1204.

interrumpe con cada gestión de cobro que el acreedor notifique o haga saber al deudor o por el reconocimiento expreso o tácito de éste respecto de la existencia del crédito. Se considera gestión de cobro cualquier actuación de la autoridad dentro del procedimiento administrativo de ejecución, siempre que se haga del conocimiento del deudor.

Cuando se suspenda el procedimiento administrativo de ejecución en los términos del artículo 144 de este Código, también se suspenderá el plazo de la prescripción.

Asimismo, se interrumpirá el plazo a que se refiere este artículo cuando el contribuyente hubiera desocupado su domicilio fiscal sin haber presentado el aviso de cambio correspondiente o cuando hubiere señalado de manera incorrecta su domicilio fiscal.

La declaratoria de prescripción de los créditos fiscales podrá realizarse de oficio por la autoridad recaudadora o a petición del contribuyente.”

Aunque la condonación de las contribuciones está prohibida por el artículo 28 Constitucional, es de mencionarse lo señalado en el artículo 39 del Código Fiscal de la Federación en vigor:

“Artículo 39.- El Ejecutivo Federal mediante resoluciones de carácter general podrá:

I. Condonar o eximir, total o parcialmente, el pago de contribuciones y sus accesorios, autorizar su pago a plazo, diferido o en parcialidades, cuando se haya afectado o trate de impedir que se afecte la situación de algún lugar o región del país, una rama de actividad, la producción o venta de productos, o la realización de una actividad, así como en casos de catástrofes sufridas por fenómenos meteorológicos, plagas o epidemias.

Sin que las facultades otorgadas en esta fracción puedan entenderse referidas a los casos en que la afectación o posible afectación a una determinada rama de la industria obedezca a lo dispuesto en una Ley Tributaria Federal o Tratado Internacional.

II. Dictar las medidas relacionadas con la administración, control, forma de pago y procedimientos señalados en las leyes fiscales, sin variar las disposiciones relacionadas con el sujeto, el objeto, la base, la cuota, la tasa o la tarifa de los gravámenes, las infracciones o las sanciones de las mismas, a fin de facilitar el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes.

III. Conceder subsidios o estímulos fiscales.

Las resoluciones que conforme a este artículo dicte el Ejecutivo Federal, deberán señalar las contribuciones a que se refieren, salvo que se trate de estímulos fiscales, así como, el monto o proporción de los beneficios, plazos que se concedan y los requisitos que deban cumplirse por los beneficiados.”

Otra forma de extinción de la obligación fiscal es la compensación, misma que se origina cuando deudor y acreedor lo son recíprocamente.

La muerte sin dejar bienes o la insolvencia comprobada del deudo fiscal, también son causas de extinción de la obligación fiscal, casos en los que intentar hacerla efectiva resultaría inútil, toda vez que no se podría obtener pago alguno.

El Maestro Jorge Witker, señala respecto de la extinción de las obligaciones lo siguiente:

“El derecho tributario aduanero, al igual que el derecho tributario del que forma parte, reconoce como habituales formas de extinción de la obligación, al pago, la prescripción, la confusión y la compensación.

Sin perjuicio de lo anterior y contribuyendo a otra de las tipicidades de la rama aduanera del derecho tributario, se reconoce para este especial campo de la tributación, modalidades sui géneris de extinción de la obligación tributaria aduanera, siendo ellas el abandono expreso de mercancías y la pérdida o destrucción total de las mercancías.

Con respecto a la pérdida o destrucción total de las mercancías, podemos decir que las legislaciones aduaneras han trasplantado la institución de la “pérdida de la cosa debida”, contemplada por el derecho civil, al campo aduanero, y así, legislaciones positivas de la gran mayoría de los países y la doctrina reconocen esta pérdida y equiparan a ella la destrucción de total como modo de extinguir la obligación tributaria aduanera.” (73)

Por otra parte, así como se hizo una breve reseña de lo que son las formas de extinción de las obligaciones, se considera pertinente señalar que también existen formas de extinción de las facultades, ya que si bien es cierto que las primeras corresponden a las formas mediante las cuales las obligaciones de las contribuyentes dejan de ser exigibles, las segundas corresponden a aquellas por virtud de las cuales las autoridades fiscales se encuentran imposibilitadas para ejercer sus facultades.

Al respecto, es de mencionarse la figura de la caducidad se encuentra contenida en el artículo 67 del Código Fiscal de la Federación en vigor, que a la letra señala:

(73) Witker, Jorge. Derecho Tributario Aduanero. Primera edición. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1995, pp. 111,112.

“Artículo 67.- Las facultades de las autoridades fiscales para determinar las contribuciones o aprovechamientos omitidos y sus accesorios, así como para imponer sanciones por infracciones a las disposiciones fiscales, se extinguen en el plazo de cinco años contados a partir del día siguiente a aquél en que:

I. Se presentó la declaración del ejercicio, cuando se tenga obligación de hacerlo. Tratándose de contribuciones con cálculo mensual definitivo, el plazo se computará a partir de la fecha en que debió haberse presentado la información que sobre estos impuestos se solicite en la declaración del ejercicio del impuesto sobre la renta. En estos casos las facultades se extinguirán por años de calendario completos, incluyendo aquellas facultades relacionadas con la exigibilidad de obligaciones distintas de la de presentar la declaración del ejercicio. No obstante lo anterior, cuando se presenten declaraciones complementarias el plazo empezará a computarse a partir del día siguiente a aquél en que se presentan, por lo que hace a los conceptos modificados en relación a la última declaración de esa misma contribución en el ejercicio.

II. Se presentó o debió haberse presentado declaración o aviso que corresponda a una contribución que no se calcule por ejercicios o a partir de que se causaron las contribuciones cuando no exista la obligación de pagarlas mediante declaración.

III. Se hubiere cometido la infracción a las disposiciones fiscales; pero si la infracción fuese de carácter continuo o continuado, el término correrá a partir del día siguiente al en que hubiese cesado la consumación o se hubiese realizado la última conducta o hecho, respectivamente.

IV. Se levante el acta de incumplimiento de la obligación garantizada, en un plazo que no excederá de cuatro meses, contados a partir del día siguiente al de la exigibilidad de las fianzas a favor de la Federación constituidas para garantizar el interés fiscal, la cual será notificada a la afianzadora.

El plazo a que se refiere este artículo será de diez años, cuando el contribuyente no haya presentado su solicitud en el Registro Federal de Contribuyentes, no lleve contabilidad o no la conserve durante el plazo que establece este Código, así como por los ejercicios en que no presente alguna declaración del ejercicio, estando obligado a presentarlas, o no se presente en la declaración del impuesto sobre la renta la información que respecto del impuesto al valor agregado o del impuesto especial sobre producción y servicios se solicite en dicha declaración; en este último caso, el plazo de diez años se computará a partir del día siguiente a aquél en el que se debió haber presentado la declaración señalada. En los casos en los que posteriormente el contribuyente en forma espontánea presente la declaración omitida y cuando ésta no sea requerida, el plazo será de cinco años, sin que en ningún caso este plazo de cinco años, sumado al tiempo transcurrido entre la fecha en la que debió presentarse la declaración omitida y la fecha en la que se presentó espontáneamente, exceda de diez años. Para los efectos de este artículo las declaraciones del ejercicio no comprenden las de pagos provisionales.

En los casos de responsabilidad solidaria a que se refiere el artículo 26 fracción III de este Código, el plazo será de tres años a partir de que la garantía del interés fiscal resulte insuficiente.

El plazo señalado en este artículo no está sujeto a interrupción y sólo se suspenderá cuando se ejerzan las facultades de comprobación de las autoridades fiscales a que se refieren las fracciones II, III y IV del artículo 42 de este Código; cuando se interponga algún recurso administrativo o juicio; o cuando las autoridades fiscales no puedan iniciar el ejercicio de sus facultades de comprobación en virtud de que el contribuyente hubiera desocupado su domicilio fiscal sin haber presentado el aviso de cambio correspondiente o cuando hubiere señalado de manera incorrecta su domicilio fiscal. En estos dos últimos casos, se reiniciará el cómputo del plazo de caducidad a partir de la fecha en la que se localice al contribuyente. Asimismo, el plazo a que hace referencia este artículo se suspenderá en los casos de huelga, a partir de que se suspenda temporalmente el trabajo y hasta que termine la huelga y en el de fallecimiento del contribuyente, hasta en tanto se designe al representante legal de la sucesión. Igualmente se suspenderá el plazo a que se refiere este artículo, respecto de la sociedad que teniendo el carácter de controladora consolide su resultado fiscal en los términos de lo dispuesto por la Ley del Impuesto sobre la Renta, cuando las autoridades fiscales ejerzan sus facultades de comprobación respecto de alguna de las sociedades que tengan el carácter de controlada de dicha sociedad controladora.

El plazo de caducidad que se suspende con motivo del ejercicio de las facultades de comprobación antes mencionadas inicia con la notificación de su ejercicio y concluye cuando se notifique la resolución definitiva por parte de la autoridad fiscal o cuando concluya el plazo que establece el artículo 50 de este Código para emitirla. De no emitirse la resolución, se entenderá que no hubo suspensión.

En todo caso, el plazo de caducidad que se suspende con motivo del ejercicio de las facultades de comprobación, adicionado con el plazo por el que no se suspende dicha caducidad, no podrá exceder de diez años. Tratándose de visitas domiciliarias, de revisión de la contabilidad en las oficinas de las propias autoridades o de la revisión de dictámenes, el plazo de caducidad que se suspende con motivo del ejercicio de las facultades de comprobación, adicionado con el plazo por el que no se suspende dicha caducidad, no podrá exceder de seis años con seis meses o de siete años, según corresponda.

Las facultades de las autoridades fiscales para investigar hechos constitutivos de delitos en materia fiscal, no se extinguirán conforme a este artículo.

Los contribuyentes, transcurridos los plazos a que se refiere este artículo, podrán solicitar se declare que se han extinguido las facultades de las autoridades fiscales.”

Como se podrá observar, éste numeral contempla una forma de extinción, pero referida únicamente a las facultades de las autoridades para actuar y como consecuencia de ello determinar créditos fiscales, pues ya ejercitadas las facultades legales y determinado el crédito fiscal, la extinción de dicho crédito se rige por la figura de la prescripción.

Al respecto, es de precisarse que si bien es cierto que la prescripción presupone la existencia de la indiferencia del contribuyente para cumplir con sus obligaciones fiscales o la negativa a cubrir los créditos generados a su cargo con la oportunidad pertinente, también lo es el hecho de que la caducidad presupone la indiferencia de las autoridades para ejercer sus facultades.

Retomando el contenido del artículo 67 del Código Fiscal de la Federación en vigor, podemos decir que las facultades de las autoridades fiscales para determinar contribuciones omitidas y sus accesorios, así como para imponer sanciones por infracciones a dichas disposiciones, se extinguen en el plazo de cinco años contados a partir del día siguiente a aquel en que se presentó la declaración del ejercicio, cuando se tenga obligación de hacerlo, plazo que no está sujeto a interrupción, ya que sólo se suspenderá, entre otros casos, cuando se ejerzan las facultades de comprobación de las autoridades fiscales a que se refieren las fracciones II, III y IV del artículo 42 del Código Fiscal de la Federación, o cuando se interponga algún recurso administrativo o juicio.

En ese orden de ideas, es de señalarse que basta con que el contribuyente interponga algún recurso administrativo o juicio, para que opere la suspensión del término de la caducidad. Para determinar si se han extinguido por caducidad las facultades de la autoridad fiscal para determinar contribuciones o imponer sanciones, se deberá tomar en consideración el tiempo que se suspendió el cómputo del plazo de caducidad por la interposición del medio legal de defensa intentado por el contribuyente.

Lo anterior, es así toda vez que la única forma de que la autoridad aduanera no se encuentre posibilitada para embargar mercancía de procedencia extranjera que ya hubiese sido materia de un procedimiento administrativo en materia aduanera, sería el hecho de que hubiesen caducado sus facultades de comprobación, situación que correspondería hacer valer al particular de acuerdo con el último párrafo del artículo

citado, al establecer que “Los contribuyentes, transcurridos los plazos a que se refiere este artículo, podrán solicitar se declare que se han extinguido las facultades de las autoridades fiscales”.

Al respecto en la ejecutoria de la tesis de jurisprudencia 2a./J. 42/2001, con la que se resolvió la contradicción de tesis 25/2001-SS entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado del Décimo Cuarto Circuito y el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación señaló:

“.....

El texto del octavo párrafo del artículo 67 del Código Fiscal de la Federación en vigor, establece que sólo se suspenderá el plazo de la caducidad, entre otros supuestos: "cuando se interponga algún recurso administrativo o juicio". Esta reforma tuvo su razón de ser por los procedimientos que deliberadamente se prolongaban, fallándose tardíamente en detrimento de los recursos que obtiene el Estado en beneficio de la comunidad.

Así, tenemos que los plazos para la actualización de la figura de la caducidad se computan conforme a las reglas siguientes:

De tres años a partir del día siguiente al de la presentación de la declaración o aviso, tratándose de contribuciones que no se generen por ejercicios fiscales.

De cinco años contados a partir del día siguiente a aquel en que se presentó la declaración del ejercicio o, en su caso, la declaración complementaria, pero en esta última hipótesis se da sólo respecto a los rubros o conceptos que hayan sido modificados por dicha declaración complementaria.

De diez años a partir del día siguiente a aquel en que se haya cometido la infracción y, en las de carácter continuo, cuando haya cesado o se hubiera realizado la última conducta.

Cabe destacar que el plazo genérico es de cinco años y como excepciones tenemos los de diez y tres años, respectivamente. El supuesto de diez años se da, en términos generales, para aquellos casos en que el contribuyente no haya solicitado su inscripción al Registro Federal de Contribuyentes, no lleve contabilidad, no la conserve o no presente declaración del ejercicio. El plazo de tres años comprende los supuestos de los liquidadores y síndicos respecto a sus eventuales obligaciones solidarias con la sociedad sujeta a procedimiento liquidatorio o juicio de quiebra.

Además, el plazo de la caducidad no puede exceder de diez años, aun sumado el tiempo en que el mismo se suspenda con motivo del ejercicio de facultades de comprobación.

También se precisa que el plazo establecido para que opere la caducidad no es susceptible de interrupción, sino sólo de suspensión; lo que necesariamente implica que el periodo transcurrido hasta antes de que acontezca el evento suspensor no se pierde sino que se acumula al que transcurra una vez extinguido el señalado evento.

Ahora bien, como actos que suspenden el plazo de la caducidad, el precepto en comento señala los siguientes:

- a) La interposición de algún recurso administrativo o juicio;
- b) El ejercicio de las facultades de comprobación previstas en las fracciones II, III y IV del artículo 42 del Código Fiscal de la Federación, como son la realización de visitas domiciliarias o revisión de dictámenes sobre estados financieros emitidos por contador público.

Ahora bien, la figura de la caducidad en materia tributaria es una institución cuya finalidad consiste en dar seguridad jurídica a los contribuyentes, ya que por virtud de ella no basta que la autoridad fiscal esté facultada legalmente para realizar determinados actos, sino que, además, es necesario que el ejercicio de tales facultades se realice dentro de un determinado plazo a efecto de que el gobernado tenga la seguridad de que una facultad de la autoridad no ejercitada oportunamente es una facultad extinta.

Cabe destacar que, a diferencia de la prescripción que es una forma de extinción del crédito y, por ello, de naturaleza sustantiva, la caducidad es una figura de carácter adjetivo o procesal, en tanto que va referida al ejercicio de las facultades de las autoridades fiscales.

Las facultades susceptibles de extinción a través de la figura de la caducidad son la de determinación y liquidación de créditos fiscales y la sancionadora; por consiguiente, no es suficiente con que el ordenamiento jurídico haya otorgado a la autoridad fiscal las potestades señaladas, ni tampoco la circunstancia de que el contribuyente haya incurrido en algún supuesto de omisión de pago de contribuciones o cometido ciertas infracciones, para que la autoridad pueda emitir el acto liquidatorio y/o sancionador, sino que es preciso que tales omisiones e infracciones hayan acaecido no más allá de cierto periodo para que la autoridad pueda hacer la determinación correspondiente, que en cada caso previó el legislador, esto es, los plazos señalados anteriormente para que no opere la caducidad de las facultades de dicha autoridad.

En conclusión, puede decirse que la caducidad es una institución en virtud de la cual se extinguen las facultades de las autoridades fiscales para determinar y liquidar créditos fiscales, así como para sancionar las omisiones de los contribuyentes, por no ejercitarse dentro de los plazos que establece el ordenamiento jurídico en análisis.

Siendo éste el panorama general de la figura de la caducidad, a continuación se analiza únicamente, como acto que suspende el plazo de la caducidad, la hipótesis relativa a:

"La interposición de algún recurso administrativo o juicio".

En este supuesto, se señala como acto suspensivo del término para que opere la caducidad de las facultades de las autoridades fiscales, la interposición de algún medio de defensa.

De lo anterior se colige que para suspender el transcurso del tiempo para que opere la figura de la caducidad, basta con que en contra de la determinación de la autoridad fiscal se haga valer algún recurso administrativo o juicio, con independencia del resultado que se obtenga en el mismo, ya que la calificación de la actuación de la autoridad fiscal, en todo caso, tendrá una consecuencia sustantiva, diversa al aspecto adjetivo de la caducidad.

Ello es así, en atención a que tratándose del supuesto que establece el artículo 67 del Código Fiscal de la Federación, relativo a que "el plazo de la caducidad sólo se suspende cuando se interponga algún recurso administrativo o juicio", el legislador estableció una norma de carácter general, abstracta e impersonal, en la que no señaló condición alguna en relación al sentido en que pudiera resolverse el recurso o juicio interpuesto por el contribuyente, por lo que no es jurídicamente correcto que pretenda hacerse una diferenciación donde la ley no la prevé y únicamente da lugar a ser interpretada de manera literal la hipótesis normativa en estudio.

Por otra parte, cabe señalar que lo que establece este numeral otorga seguridad jurídica al contribuyente, en cuanto a que si la determinación de la autoridad hacendaria se encuentra sub júdice, esto es, no existe aún la determinación del órgano administrativo o jurisdiccional en torno a la validez o invalidez del acto administrativo impugnado y, por ello, aquélla no puede ejercer sus atribuciones, porque éstas se encuentran suspendidas, y realizar cobro alguno o hacer efectiva la sanción impuesta.

Por consiguiente, en virtud de que el artículo impugnado determina, sin hacer distinción, que la caducidad de las facultades de comprobación e imposición de sanciones de las autoridades fiscales se suspende "cuando se interponga algún recurso administrativo o juicio", lo único que debe corroborarse para establecer si dicha caducidad "de las facultades legales de comprobación e imposición de sanciones" se suspende en un caso concreto, es verificar la existencia de un juicio previo y computar el término de cinco años atendiendo al tiempo de suspensión que se haya generado por la promoción del recurso o juicio respectivo.

Por lo que, en todo caso, la resolución que se dicte en el medio de defensa que en su caso se haga valer, con independencia de su contenido, es decir, ya sea que en ella se reconozca la validez de la resolución impugnada, se declare su nulidad para determinados efectos o lisa y llana, sólo tendrá como consecuencia, cuando tenga el carácter de cosa juzgada, la de dar por concluido el periodo de tiempo por el que se suspendió el plazo para que opere la caducidad.

SÉPTIMO.- Por lo anterior, la tesis que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia es la sustentada por esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quedando redactada con el siguiente rubro y texto:

CADUCIDAD EN MATERIA FISCAL. SE SUSPENDE EL PLAZO CUANDO SE HACE VALER CUALQUIER MEDIO DE DEFENSA, INDEPENDIENTEMENTE DEL SENTIDO DE LA RESOLUCIÓN QUE LE RECAIGA.-El artículo 67 del Código Fiscal de la Federación señala, en el cuarto párrafo de su fracción IV, que el plazo establecido en dicho artículo para que opere la caducidad de las facultades de las autoridades fiscales para determinar omisiones e imponer sanciones, no está sujeto a interrupción y que sólo se suspenderá cuando se ejerzan las facultades de comprobación de las autoridades fiscales a que se refieren las fracciones II, III y IV del artículo 42 de la misma ley, o cuando se interponga algún recurso administrativo o juicio. En esta segunda hipótesis la suspensión opera con la sola interposición del medio de defensa, es decir, con independencia de lo que se resuelva en el recurso administrativo o juicio; ello, atendiendo a que la norma en comento no condiciona su actualización a lo que resuelva el órgano jurisdiccional. Por tal motivo, si la ley no distingue, no es dable hacerlo al juzgador y, en consecuencia, lo que debe corroborarse en los casos en que se alegue la suspensión del plazo de caducidad de las facultades legales de comprobación de las autoridades fiscales, será comprobar la existencia del medio de defensa y computar el término de cinco años excluyendo el tiempo de suspensión que se haya generado por la interposición del recurso o juicio respectivo. Lo anterior, en virtud de que la suspensión implica que el periodo transcurrido hasta antes de que acontezca el evento suspensor no se pierde sino que se acumula al que transcurra una vez extinguido el señalado evento.” (74)

De la ejecutoria transcrita se desprende que la caducidad en materia tributaria es una institución cuya finalidad consiste en dar seguridad jurídica a los contribuyentes, limitando a la autoridad aduanera para ejercer sus facultades una vez transcurrido el plazo previsto en el artículo 67 del Código Fiscal de la Federación de aplicación supletoria en materia aduanera de acuerdo con el artículo 1 de la Ley Aduanera, toda vez no bastaría que la autoridad fiscal se encuentre facultada legalmente para realizar determinados actos, sino que, además, es necesario que el ejercicio de tales facultades se realice dentro de un determinado plazo a efecto de que el gobernado tenga la seguridad de que una facultad de la autoridad no ejercitada oportunamente es una facultad extinta.

Asimismo, se hace la diferenciación entre la prescripción que es una forma de extinción del crédito y, por ello, de naturaleza sustantiva y la caducidad que es una figura de carácter adjetivo o procesal, en tanto que va referida al ejercicio de las facultades de las autoridades fiscales.

(74) Tesis de Jurisprudencia 2ª/J. 42/2001, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: XIV, Octubre de 2001 Página: 631

Por lo que, como ya quedó asentado anteriormente sólo a través de la figura de la caducidad, las facultades de las autoridades aduaneras son susceptibles de extinción en materia de de determinación y liquidación de créditos fiscales, así como para sancionar al particular que infrinja las disposiciones fiscales o aduaneras; por lo que para que la autoridad pueda emitir el acto liquidatorio y/o sancionador, es preciso que lo haga en los plazos previstos en el artículo 67 citado, a efecto de que no opere la caducidad de las facultades de dicha autoridad.

En consecuencia, si la caducidad es la figura jurídica por cual se extinguen las facultades de las autoridades fiscales para determinar y liquidar créditos fiscales, así como para sancionar las omisiones de los contribuyentes, por no ejercitarse dentro de los plazos que establece el artículo 67 del Código Fiscal de la Federación, hasta en tanto no opere la caducidad de las facultades de la autoridad aduanera, ésta puede embargar precautoriamente mercancía de procedencia extranjera que ya hubiese sido materia de un Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera.

Conclusiones.

- El derecho es un elemento, imprescindible en el marco de las relaciones comerciales que da certeza jurídica a los entes que intervienen en el intercambio comercial.
- La aduana es el órgano encargado de vigilar la entrada y salida de mercancías de comercio exterior, así como de los medios en que se transporten, con el objeto de comprobar el debido cumplimiento de las disposiciones aduaneras que regulan su introducción o salida al o del territorio nacional, así como de recaudar los impuestos, derechos y aprovechamientos que se generen con motivo de dicha introducción o salida.
- El Derecho Aduanero es el conjunto de normas jurídicas que regulan la entrada y salida de mercancías del territorio nacional, definiendo procedimientos, conductas y sanciones que delimitan el actuar de los sujetos que intervienen en la importación o exportación de mercancías.
- El comercio exterior implica un intercambio de bienes, capitales, servicios y tecnología, como consecuencia de una actividad económica entre proveedores y consumidores residentes en distintos países del mundo, que se encuentra regulada por normas internacionales o, acuerdos bilaterales y nacionales.
- La Ley Aduanera, regula las bases jurídicas para la correcta aplicación del comercio internacional en nuestro país mediante el ejercicio de las facultades que representa el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, es decir, los actos que regula la Ley Aduanera consisten en la entrada y salida de mercancías del territorio nacional, de los medios en que se conducen y transportan, así como el despacho aduanero y todos aquellos actos que deriven de dicho despacho.
- Los sujetos obligados al cumplimiento de la Ley Aduanera son las personas físicas o morales que introducen mercancías al territorio nacional o las extraen del mismo, inclusive aquellas personas que intervienen en el despacho aduanero, así como

quienes intervengan en la introducción, extracción, custodia, almacenaje, manejo, tenencia y transporte de las mercancías.

- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como órgano centralizado, de conformidad con lo establecido en las fracciones XI y XII del artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal vigente, tiene la facultad de cobrar los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos y aprovechamientos federales en los términos de las leyes aplicables y vigilar y asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales; y de dirigir y organizar los servicios aduanales y de inspección, así como la unidad de apoyo para la inspección fiscal y aduanera.
- El Servicio de Administración Tributaria es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con carácter de autoridad fiscal, con las atribuciones y facultades señaladas en la Ley del Servicio de Administración Tributaria.
- El Servicio de Administración Tributaria como órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene la responsabilidad de aplicar la legislación fiscal y aduanera, a efecto de que las personas físicas y morales contribuyan de manera proporcional y equitativa al gasto público; así como fiscalizar a los contribuyentes para que cumplan con las disposiciones fiscales y aduaneras; buscando facilitar e incentivar el cumplimiento voluntario y contribuir a la política tributaria.
- La Administración General de Aduanas cuenta con facultades de fiscalización previstas en las fracciones VIII, IX, XI, XII, XIII, XIV, XVI, XVIII, XIX, XXII, XXIII, XXVII, XXXIV, XLII, XLIII, XLIV, XLVIII, XLIX, LIII, LVI, LVII, LX, LXI, LXII y LXIII del artículo 10 del Reglamento del Servicio de Administración Tributaria vigente, cuya finalidad es vigilar, supervisar, comprobar y revisar los actos que llevan a cabo los propietarios, poseedores y/o tenedores de las mercancías de comercio exterior, con motivo de su introducción, estancia o salida del territorio nacional, a efecto de determinar el cumplimiento de las disposiciones fiscales y aduaneras que tienen por objeto entre otros el combatir el fraude aduanero, contrabando y las prácticas desleales de comercio exterior.

- La Administración General de Aduanas, sus Administraciones Centrales y las Aduanas del país, no son las únicas autoridades aduaneras, el Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria prevé otras autoridades administrativas que dependen de dicho órgano desconcentrado, mismas que en ejercicio de sus facultades y competencia en materia de comercio exterior y aduanal, son consideradas autoridades aduaneras, entre las que se encuentran la Administración General de Auditoría Fiscal Federal, la Administración General de Grandes Contribuyentes y la Administración General Jurídica,.
- La Ley de Coordinación Fiscal, otorga a las Entidades Federativas la posibilidad de adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, mediante la celebración de convenios que celebrarán con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, previa aprobación o autorización de su legislatura, con base en el artículo 40 Constitucional, que establece la soberanía de los estados, con el objeto de estabilizar, redistribuir el ingreso y asignación de recursos y bienes previstos por disposición de la Constitución y de la Ley, respetando el pacto federal y la soberanía tributaria de cada uno de los estados de la Federación.
- Las mercancías de comercio exterior pueden introducirse o extraerse al o del territorio nacional mediante el tráfico marítimo, terrestre, aéreo y fluvial, por otros medios de conducción y por la vía postal. Así mismo, cabe señalar que de conformidad con el artículo 10 de la Ley Aduanera en vigor, la entrada o la salida de mercancías al o del territorio nacional, debe efectuarse por lugar autorizado, en día y hora hábil, al igual que las maniobras de carga, descarga, transbordo y almacenamiento de las mismas, el embarque o desembarque de pasajeros y la revisión de sus equipajes.
- El despacho aduanal, cuenta con varias etapas que resultan de gran trascendencia: etapa previa en donde encontramos por ejemplo el reconocimiento previo de mercancías y la prevalidación de pedimentos, primera etapa la cual se encuentra integrada por la presentación del pedimento, su validación y el pago de contribuciones, segunda etapa que consiste prácticamente en lo que es el reconocimiento aduanero y segundo reconocimiento y tercera etapa consistente en el retiro de las mercancías.

- La visita domiciliaria consiste en la revisión de mercancías, contabilidad, inventarios y de toda aquella documentación con la que se acredita que las mercancías se sometieron a los trámites a que haya lugar para su legal importación, tenencia y/o estancia en territorio nacional; misma que deberá efectuarse en términos de lo establecido en las disposiciones legales y reglamentarias vigentes como lo son la Ley Aduanera vigente y su reglamento y en el Código Fiscal de la Federación en vigor, el cual se aplicara supletoriamente en términos de los establecido en el artículo 1 de la Ley Aduanera.

- En la práctica la mayoría de las visitas domiciliarias que se llevan a cabo, tienen su origen en la presunta existencia de irregularidades o infracciones en materia de comercio exterior, cometidas por los contribuyentes, responsables solidarios o terceros con ellos relacionados, es decir, por los propietarios, poseedores, tenedores, destinatarios, remitentes, agentes o apoderados aduanales o cualquier persona que haya intervenido en la introducción, extracción, almacenaje, custodia, manejo o tenencia de la mercancía de comercio exterior.

- Como parte de las facultades de comprobación que tienen encomendadas las autoridades aduaneras, se encuentra la de llevar a cabo la verificación de mercancías de procedencia extranjera en transporte y de vehículos de procedencia extranjera, con el objeto de verificar el debido cumplimiento de las obligaciones fiscales y aduaneras a que se encuentran sujetas las mercancías de comercio exterior para su legal importación, tenencia y/o estancia en el país. Es importante destacar, que con motivo de la verificación de mercancías de procedencia extranjera en transporte puede llevarse a cabo la retención, persecución o embargo precautorio de las mercancías de comercio exterior, inclusive de sus medios de transporte, así como el embargo de vehículos de procedencia extranjera, cuando hubiesen sido introducidos ilegalmente al país o sus propietarios, poseedores y/o tenedores no puedan acreditar su legal importación, tenencia y/o estancia en el país en términos del artículo 146 de la Ley Aduanera en vigor.

- El embargo precautorio que da origen al Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera, parte de la presunción consistente en que no se acredita la legal estancia en el país de las mercancías de procedencia extranjera, motivo por el cual se le otorga al propietario, poseedor y/o tenedor de dicha mercancía un plazo de diez días hábiles para ofrecer pruebas y alegatos, con fundamento en los artículos 153 y 155 de la Ley Aduanera en comento. Al respecto, es de precisarse, que el ofrecimiento, desahogo y valoración de las pruebas deberá llevarse a cabo conforme lo dispuesto en los artículos 123 y 130 del Código Fiscal de la Federación en vigor.

- El Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera, se concluye mediante la emisión por parte de las autoridades aduaneras de una resolución debidamente fundada y motivada, ya sea condenatoria o absolutoria, en la que se señala la situación de la mercancía de comercio exterior, es decir, si acreditó o no su legal importación, tenencia y/o estancia en el país con la documentación a que se refiere el artículo 146 de la Ley Aduanera vigente.

- La resolución absolutoria, es aquella que se emite por la autoridad aduanera en ejercicio de sus facultades de comprobación, por la que se señala que el propietario, poseedor y/o tenedor de la mercancía de comercio exterior sujeta a procedimiento acreditó la legal importación, tenencia y/o estancia en el país de la mercancía en términos del artículo 146 de la Ley Aduanera vigente, y que por lo tanto procede el levantamiento del embargo precautorio trabado sobre la misma y su entrega en términos de lo señalado en el artículo 153 de la Ley aduanera vigente, sin que se imponga sanción alguna, ni se obligue al pago de los gastos de ejecución.

- La resolución condenatoria, es aquella que se emite por la autoridad aduanera en ejercicio de sus facultades de comprobación, por la que se señala que el propietario, poseedor y/o tenedor de la mercancía de comercio exterior sujeta a procedimiento no acreditó su legal importación, tenencia y/o estancia en el país en términos del artículo 146 de la Ley Aduanera vigente en comento, toda vez que no logró desvirtuar las irregularidades que dieron origen al Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera que se resuelve, haciéndose acreedor a cualquiera de las sanciones e infracciones establecidas en los artículos 176 al

202 de la Ley Aduanera en vigor, así como al pago del crédito fiscal que al efecto se determine.

- Es de concluirse que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no puede sustituir a la autoridad administrativa en el ejercicio de sus facultades, toda vez que el hecho de que la tesis de Jurisprudencia 2a./J. 140/2002, establezca que la consecuencia de la anulación de la resolución emitida fuera del plazo legal de cuatro meses establecido en los artículos 153 de la Ley Aduanera vigente en 1999 y en 2000 y 155 del mismo ordenamiento vigente en 1996, mediante la cual se da por concluido el Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera, se traduce no sólo en el impedimento de la autoridad para reiterar su acto, sino que también trasciende a la mercancía asegurada, pues ésta deberá devolverse, no implica que la mercancía de procedencia extranjera que se devuelva al particular se encuentre legalmente en el país, ya que de conformidad con el primer párrafo del artículo 3 de la Ley Aduanera, son competencia exclusiva de las autoridades aduaneras las funciones relativas a la entrada y salida del territorio nacional de mercancías.
- Es decir que por el hecho de que en la multitudada tesis de Jurisprudencia 2a./J. 140/2002, se establezca que la autoridad aduanera no puede reiterar el acto, no implica que el propietario, poseedor y/o tenedor de las mercancías considere que las mismas se encuentran legalmente en el país, ya que sería tanto como establecer que la Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronunció sobre la legal importación, tenencia y/o estancia en el país de las mismas.
- No puede considerarse que existe repetición del acto, aun y cuando se trate de las mismas mercancías de procedencia extranjera siempre y cuando se trate de una nueva orden de embargo, emitida por otra autoridad aduanera diversa a la que originalmente había iniciado el procedimiento administrativo que se dejó sin efectos, máxime que en ningún momento se determinó si las mismas se encontraban legal o ilegalmente en el país.
- Es de concluirse que si bien es cierto que las autoridades aduaneras pueden ejercer de nueva cuenta sus facultades de comprobación respecto de mercancía que ya fue objeto de embargo precautorio, también lo es el hecho de que a

afecto de no incurrir en repetición del acto reclamado, es indispensable que el nuevo acto lo lleve a cabo una autoridad diversa de la que efectuó el primer embargo, con la únicamente limitante de que cuente con facultades para llevar a cabo dicho acto.

- La caducidad en materia tributaria es una institución cuya finalidad consiste en dar seguridad jurídica a los contribuyentes, limitando a la autoridad aduanera para ejercer sus facultades una vez transcurrido el plazo previsto en el artículo 67 del Código Fiscal de la Federación de aplicación supletoria en materia aduanera de acuerdo con el artículo 1 de la Ley Aduanera, toda vez que no bastaría que la autoridad fiscal se encuentre facultada legalmente para realizar determinados actos, sino que, además, es necesario que el ejercicio de tales facultades se realice dentro de un determinado plazo a efecto de que el gobernado tenga la seguridad de que una facultad de la autoridad no ejercitada oportunamente es una facultad extinta.

- La caducidad es la figura jurídica por cual se extinguen las facultades de las autoridades fiscales para determinar y liquidar créditos fiscales, así como para sancionar las omisiones de los contribuyentes, por no ejercitarse dentro de los plazos que establece el artículo 67 del Código Fiscal de la Federación, hasta en tanto no opere la caducidad de las facultades de la autoridad aduanera, ésta puede embargar precautoriamente mercancía de procedencia extranjera que ya hubiese sido materia de un Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera.

Sugerencias y Aportaciones.

Primera.- Que se instruya a las autoridades aduaneras para que en el supuesto de que aduaneras hayan tenido que liberar mercancía de procedencia extranjera que se encontraba sujeta a un Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera, sin haberse pronunciado sobre su legal importación, tenencia y/o estancia en el país, por haber transcurrido el plazo de cuatro meses establecido en los artículos 153 y 155 de la Ley Aduanera en vigor. Puedan llevar a cabo la notificación de un nuevo procedimiento administrativo en materia aduanera cuidando de que el mismo verse sobre hechos y actuaciones diferentes e independientes de las que dieron origen al primero, independientemente de que se refiera a procedimientos de igual naturaleza que se ejercen sobre el mismo contribuyente.

Segunda.- En el supuesto de que las autoridades aduaneras proceden a emitir oficio dirigido al C. Propietario, poseedor y/o tenedor de las mercancías de procedencia extranjera, mediante el cual le notifican que quedan sin efectos las actuaciones que dieron inicio al procedimiento administrativo en materia aduanera, es decir, que queda sin efectos la orden de verificación de mercancías de procedencia extranjera o de vehículos de procedencia extranjera según se trate, así como el embargo precautorio que dio origen al procedimiento que se estaba desarrollando, dejando a salvo las facultades de la autoridad para comprobar la legal importación, tenencia y/o estancia en el país de las mercancías que se encontraban afectas al Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera, deberán señalar además que la única limitante para que las autoridades aduaneras puedan ejercer de nueva cuenta sus facultades de comprobación lo constituye el hecho de que se configure la caducidad de las facultades de dichas autoridades en términos de los establecido en el artículo 67 del citado Código Fiscal de la Federación.

Tercera.- Que a efecto de que las autoridades aduaneras cuenten con el soporte legal idóneo para el ejercicio de sus facultades y se evite con ello el trámite innecesario de juicios de amparo en los que se solicite la protección de la Justicia de la Unión por existir supuestamente repetición del acto reclamado cuando se embarga nuevamente

mercancía que ya fue objeto de un procedimiento administrativo en materia aduanera y la misma fue liberada sin haberse pronunciado sobre su legal importación, tenencia y/o estancia en el país por haber transcurrido el término de cuatro meses señalado en los artículos 153 y 155 de la Ley Aduanera, se incluya una nueva fracción en el artículo 42 del Código Fiscal de la Federación en la que se señala de manera clara y precisa que las autoridades pueden ejercer sus facultades de comprobación inclusive sobre aquellas mercancías que ya fueron objeto de un procedimiento administrativo en materia aduanera con la única limitante de que no se haya determinado su legal importación, tenencia y/o estancia en el mismo.

Cuarta.- Que a efecto de que las autoridades aduaneras cuenten con el soporte legal idóneo para el ejercicio de sus facultades y se evite con ello el trámite innecesario de juicios de amparo en los que se solicite la protección de la Justicia de la Unión por existir supuestamente repetición del acto reclamado cuando se embarga nuevamente mercancía que ya fue objeto de un procedimiento administrativo en materia aduanera y la misma fue liberada sin haberse pronunciado sobre su legal importación, tenencia y/o estancia en el país por haber transcurrido el término de cuatro meses señalado en el artículo 153 de la Ley Aduanera, se adicione un nuevo párrafo a la fracción X del artículo 144 de la Ley Aduanera en el que se señale que también se podrá perseguir y practicar el embargo precautorio de las mercancías y de los medios en que se transporten respecto de aquellos casos que ya fueron objeto de un procedimiento administrativo en materia aduanera con la única limitante de que no se haya determinado su legal importación, tenencia y/o estancia en dicho procedimiento.

Bibliografía

- 1) Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, Primer Curso. Séptima Edición, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 1986.
- 2) Ballesteros Román, Alfonso J. Comercio Exterior. Teoría y Práctica. Universidad de Murcia, 2001.
- 3) Basaldua, Ricardo Xavier. Derecho Aduanero, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1992.
- 4) Carvajal Contreras, Máximo. Derecho Aduanero, Décima Edición, Editorial Porrúa, México, 2000.
- 5) Carvajal Contreras, Máximo. Derecho Aduanero, Décima Edición, Editorial Porrúa, México, 2000.
- 6) Carvajal Contreras, Máximo. Las Aduanas en México, Editorial Porrúa, México. 2000.
- 7) Diep Diep, Daniel. Fiscalística. Segunda Edición. Ediciones Cedros Libani, S.A. de C.V., México, 2002.
- 8) García López-Guerrero Luis. Derechos de los Contribuyentes. Cámara de Diputados. LVIII Legislatura. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2000.
- 9) Martínez Morales, Rafael I. Derecho Administrativo 1er. y 2º. Cursos. Universidad Nacional Autónoma de México, Quinta Edición, México, 2005, p.133.
- 10) Moyotl Hernández, Francisca. El Embargo Precautorio en Materia Aduanera, Primera Edición, ISEF, México, 2005.
- 11) Ortega Maldonado, Juan Manuel. Curso de Derecho Tributario Mexicano. Primera Edición. Editorial Porrúa; S.A. de C.V., México, 2004.
- 12) Pacheco Martínez, Filiberto. Derecho de Comercio Exterior, Editorial Porrúa, México, 2005.
- 13) Página Web pnd.presidencia.gob.mx/. 28 de agosto de 2006
- 14) Página Web www.aladi.org. Glosario Básico de la ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración).
- 15) Página Web www.sat.gob.mx. 20 de julio de 2006.
- 16) Página Web. www.aduanas.gob.mx. 10 de julio de 2006.
- 17) Página Web. www.aduanas.gob.mx. 24 de junio de 2006.
- 18) Pleno de la Suprema Corte de Justicia. Genealogía: Informe 1985, Primera Parte, Pleno, tesis 32, página 400. Informe 1988, Primera Parte, Pleno, tesis

- 34, página 833. Registro No. 232197 Localización: Séptima Época. Instancia: Pleno de la Suprema Corte de Justicia. Semanario Judicial de la Federación 199-204 Primera Parte Página: 144 Jurisprudencia Materia(s): Constitucional, Administrativa.
- 19) Pleno de la Suprema Corte de Justicia. Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: X, Noviembre de 1999 Tesis: P. LXXVII/99 Página: 46 Materia: Constitucional Tesis aislada.
 - 20) Pleno de la Suprema Corte de Justicia. Tesis 2ª./J. 140/2002, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XVI, diciembre de 2002, página 247.
 - 21) Pleno de la Suprema Corte de Justicia. Contradicción de Tesis 59/2003-SS, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVIII, octubre de 2003, página 341.
 - 22) Pleno de la Suprema Corte de Justicia. Novena Época Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: XIII, Febrero de 2001 Tesis: III. 2o. C. J/10 Página: 1968 Materia: Común Jurisprudencia.
 - 23) Pleno de la Suprema Corte de Justicia. Novena Época Instancia: Primera Sala Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: X, Noviembre de 1999 Tesis: 1a./J. 68/99 Página: 378 Materia: Común Jurisprudencia.
 - 24) Tesis de Jurisprudencia 2ª./J. 42/2001, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: XIV, Octubre de 2001 Página: 631
 - 25) Ramírez Gutiérrez, José Othón. Concepto y Fundamento Constitucional del Derecho Aduanero. Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Número 53, Sección de Artículos, 1985.
 - 26) Revista de Administración Pública, Número 55, Sección de Documentos, 1983. Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Introducción Secretaría de Programación y Presupuesto.
 - 27) Reyes Díaz-Leal, Eduardo. El Despacho Aduanal, Bufete Internacional de Intercambio, S.A. de C.V., México, 2003, p. 33.
 - 28) Rhodé Ponce, Andrés. Derecho Aduanero Mexicano, Segunda Edición, ISEF, México, 2000.
 - 29) Rodríguez Mejía, Gregorio, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, número 90, septiembre-diciembre 1997. pp. 1202-1204.
 - 30) Serra Rojas Andrés. Derecho Administrativo, Segundo Curso. Vigésima Tercera Edición, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 2004.
 - 31) Trejo Vargas Pedro y otros. Comercio Exterior sin Barreras, Primera Edición, Ediciones Fiscales ISEF, México, 2001.

- 32) Trejo Vargas Pedro. El Sistema Aduanero de México, Talleres de Impresión de Estampillas y Valores de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Mayo 2003.
- 33) Witker, Jorge. Derecho Tributario Aduanero. Primera edición. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1995, pp. 111,112.
- 34) Witker Jorge, Ley Aduanera. (Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Número 59. Sección de Estudios Legislativos, 1987.
- 35) Witker, Jorge y Jaramillo. Gerardo. Comercio Exterior de México, Marco Jurídico y Operativo, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1996.
- 36) Witker, Jorge. Ley Aduanera (Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Número 85, Sección de Estudios Legislativos, 1996.

Legislación.

- 1) Acuerdo por el que se establece la circunscripción territorial de las unidades administrativas del Servicio de Administración Tributaria publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de noviembre de 2005, reformado mediante decreto publicado en dicho órgano informativo el 24 de mayo de 2006.
- 2) Acuerdo por el que se modifica el Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, celebrado entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Estado de Sinaloa, y se suscribe el Anexo No. 8 de dicho Convenio, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de mayo de 2006.
- 3) Código Fiscal de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 31 de diciembre de 1981, en vigor a partir del 1o. de enero de 1983, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 2006.
- 4) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de abril de 2006.
- 5) Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal celebrado entre el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y el Gobierno del Estado de Sinaloa en vigor a partir del 1 de enero de 1997.
- 6) Exposición de motivos de la Ley del Servicio de Administración Tributaria, publicada en el Diario Oficial de la Federación, presentada ante el Pleno de la Cámara de Diputados el 15 de noviembre de 1995. Biblioteca de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.
- 7) Ley Aduanera, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 15 de diciembre de 1995, en vigor a partir del 1o. de abril de 1996, con excepción de los artículos 21, fracciones I y II; y 82, párrafos primero y segundo, los que entraron en vigor a partir del 1o. de julio de 1996, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de febrero de 2006.
- 8) Ley de Amparo, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 10 de enero de 1936, en vigor a partir del 11 de enero de 1936, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de abril de 2006.
- 9) Ley de Comercio Exterior, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de julio de 1993, última reforma publicada en el mismo órgano oficial el 21 de diciembre de 2006
- 10) Ley de Coordinación Fiscal, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 27 de diciembre de 1978, en vigor partir del 1 de enero de 1980, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2005.

- 11) Ley del Servicio de Administración Tributaria, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de diciembre de 1995, en vigor a partir del 1o. de julio de 1997, última reforma publicada en el diario Oficial de la Federación el 12 de junio de 2003.
- 12) Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 2006.
- 13) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 29 de diciembre de 1976., en vigor a partir del 1 de enero de 1977, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de junio de 2006.
- 14) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 29 de diciembre de 1976., en vigor a partir del 1 de enero de 1977, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de junio de 2006.
- 15) Primera Resolución de Modificaciones a las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2006, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de agosto de 2006.
- 16) Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de septiembre de 1996, última reforma publicada el 6 de junio de 2005.
- 17) Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 6 de junio de 2005, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de mayo de 2006.
- 18) Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2006, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de marzo de 2006.