

321309
5

UNIVERSIDAD DEL TEPEYAC

ESCUELA DE DERECHO
CON ESTUDIOS RECONOCIDOS OFICIALMENTE POR
ACUERDO No. 3213-09 CON FECHA 16-X-1979
DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO



PROCEDIMIENTO APLICABLE PARA OBTENER EL RESARCIMIENTO DE MERCANCIAS DE COMERCIO EXTERIOR

TESIS
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
PRESENTA
MARCO ANTONIO AMADOR GARDUÑO

ASESOR DE LA TESIS:
LIC. SÉRGIO AGUILAR MENDEZ
CED. PROFESIONAL No. 1707116

MEXICO, D.F.



2003

A



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.

Dirección General de Bibliotecas de la
Unidad en formato electrónico e impreso el
estado de mi trabajo recepcional.

MADRE: MARCE ANTONIO
AMADOR GARDUÑO
19 - Febrero - 03
[Firma]

AGRADECIMIENTOS

A Dios:

Por ser mi eterno aliado y ayudarme en aquellos momentos cuando más lo necesito.

A mi Padre:

Que tanto se esforzó para empezar algo que no terminaríamos juntos, sin embargo, es un logro consecuencia de su incondicional apoyo y gran cariño que siempre me demostró, razones de más para ser una fuente de inspiración que me anima a seguir adelante.

A mi Madre:

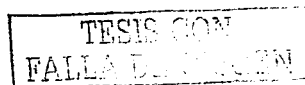
Quien siempre veló por mis deseos y aspiraciones, llegando de la misma manera a una meta que finalizamos juntos.

A mis Hermanos:

Por su apoyo y consejos que me alentaron a conseguir la victoria en aquel partido de cuatro cuartos.

A Liliana:

Que durante años se ha convertido en mi leal compañera, significando, una incondicional e importante fuente de entusiasmo, ánimo y valor para hacer frente y cumplir mis retos, ante cualquier circunstancia.



A Cruz:

Que indiscutiblemente y debido a su conducta altruista, fue una importante ayuda para ver finalizado el presente trabajo, y por lo cual le estoy profundamente agradecido.

A mi Alma máter, la *Universidad del Tepeyac:*

Pues fomentó en mí los valores y conocimientos suficientes para lograr un total desarrollo en el ámbito de mi carrera.

Al Lic. *Sergio Aguilar Méndez:*

Que mediante su especial asesoría me permitió concluir la presente tesis.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ÍNDICE

D

TESIS CON
FALLA DE ENFOQUE

INTRODUCCIÓN.	Págs.
	ii

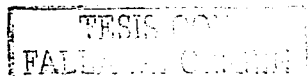
CAPÍTULO I ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL COMERCIO EXTERIOR EN MÉXICO.

1.1	Orígenes del comercio exterior.	2
1.2	La etapa colonial.	5
1.3	La etapa independiente.	16
1.4	El porfiriato.	29
1.5	La etapa revolucionaria.	32

CAPÍTULO II CONCEPTUALIZACIÓN FUNDAMENTAL DEL COMERCIO EXTERIOR.

2.1	Comercio exterior.	41
2.2	Derecho aduanero.	44
2.2.1	Fuentes formales del derecho aduanero.	49
2.2.2	Territorio aduanero.	51
2.3	Aduana.	52
2.3.1	Funciones	54
2.4	Autoridades aduaneras.	55
2.4.1	Administración General de Aduanas.	56
2.4.2	Administradores de las Aduanas.	60
2.4.3	Administración General de Grandes Contribuyentes.	64
2.4.4	Administración General de Auditoría Fiscal Federal.	67
2.4.5	Administradores Locales de Auditoría Fiscal.	70
2.5	Recinto fiscal y fiscalizado.	74

E

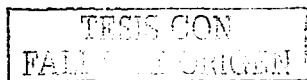


2.5.1	Diferencias entre recinto fiscal y fiscalizado.	76
2.6	Despacho aduanero.	77
2.7	Definición de impuestos al comercio exterior o impuestos aduaneros.	80

CAPÍTULO III PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MATERIA ADUANERA.

3.1	Definición de procedimiento administrativo en materia aduanera (PAMA).	85
3.2	Elementos principales del PAMA.	86
3.2.1	Existencia de un procedimiento.	86
3.2.2	Embargo precautorio.	86
3.2.3	Presunción de irregularidades graves.	86
3.2.4	Emisión de documentos oficiales que indiquen el inicio y el fin del procedimiento.	87
3.2.5	Tiempo de resolución.	87
3.2.6	Garantía de audiencia.	87
3.2.7	Utilización de medios de defensa posteriores a la emisión de la resolución.	88
3.3	Fases del PAMA.	88
3.3.1	Levantamiento de un escrito o acta de irregularidades.	88
3.3.2	Elaboración del acta de inicio de PAMA.	90
3.3.3	Periodo para la presentación de alegatos y pruebas.	92
3.3.4	Periodos para que la autoridad dicte la resolución al procedimiento.	95
3.3.5	Emisión del documento que pone fin al procedimiento.	97
3.4	Embargo.	98
3.4.1	Casos en los que las autoridades aduaneras procederán al	

F

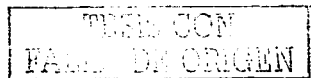


	embargo precautorio de las mercancías y de los medios de transporte.	99
3.5	Facultades de comprobación que dan origen a un procedimiento administrativo en materia aduanera.	102
3.5.1	Durante la práctica del reconocimiento aduanero.	104
3.5.2	Durante la práctica del segundo reconocimiento aduanero.	106
3.5.3	Durante la verificación de mercancías en transporte.	106
3.5.4	Durante la práctica de visitas domiciliarias.	108
3.6	Destino de las mercancías.	109
3.7	Medios de defensa.	112
3.7.1	Recurso de revocación.	114
3.7.2	Juicio de nulidad.	116
3.7.3	Juicio de amparo.	120

CAPÍTULO IV PROCEDIMIENTO APLICABLE PARA OBTENER EL RESARCIMIENTO ECONÓMICO O EN ESPECIE DE MERCANCÍAS DE COMERCIO EXTERIOR.

4.1	Autoridades competentes para ordenar los pagos de resarcimientos.	124
4.2	Precedentes de los procedimientos aplicables.	126
4.3	Procedimientos vigentes.	129
4.3.1	Resarcimiento económico o en especie de mercancía de comercio exterior que haya sido asignada, enajenada o destruida por conducto de la Administración General del Destino de los Bienes de Comercio Exterior Propiedad del Fisco Federal.	129
4.3.1.1	Políticas de operación.	131
4.3.2	Resarcimiento económico o en especie de mercancía de comercio exterior que estando bajo la guarda y custodia de la	

G



	autoridad aduanera se extravíe o deteriore.	137
4.3.2.1	Políticas de operación.	139
4.4	Crítica al procedimiento aplicable para obtener el resarcimiento de mercancías de comercio exterior.	143
4.5	Propuesta de reforma al marco legal aplicable al procedimiento para obtener el resarcimiento de mercancías de comercio exterior.	146
4.6	Propuesta de reforma al manual de procedimientos para el resarcimiento económico o en especie de mercancía de comercio exterior, en relación con la propuesta del apartado 4.5	153
	CONCLUSIONES.	166
	BIBLIOGRAFÍA.	170

H

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

INTRODUCCIÓN

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Uno de los sectores estratégicos de la globalización en curso lo constituye el intercambio de bienes y servicios entre mercados y regiones. En los últimos días el comercio internacional se ha transformado en una actividad central en las políticas públicas y un factor dinámico en los procesos de regionalización y mundialización presentes a nivel planetario.

La actividad comercial ha estado, a lo largo de toda la historia, vinculada a la actividad humana, en virtud de la necesidad de obtención de satisfactores. La evolución que ha tenido dicha actividad presenta cuestiones de gran importancia para entender la configuración actual del comercio exterior, pues éste se ha convertido en factor de desarrollo económico, social y cultural. Sin embargo, para lograr sus objetivos debe ser regulado por un sistema jurídico transparente, y principios apoyados en un mecanismo de solución de controversias a fin de evitar distorsiones.

Aunado a lo anterior, también es importante el crecimiento que tiene en México el Derecho Aduanero, debido entre otros factores a la apertura comercial llevada a cabo por nuestro país, su integración a los organismos comerciales internacionales, la orientación cada vez más intensa de las empresas mexicanas a los mercados externos y el incremento de las importaciones y exportaciones de mercancías que han sido su consecuencia.

Sin embargo, los ordenamientos aduaneros no han sido acompañados de una doctrina jurídica aduanera que fundamente y explique sus instituciones, principios y disposiciones, generando un círculo donde es difícil determinar si la ausencia de esa

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

doctrina es la causa de la inestable legislación o, si esta última, es la razón que impide el florecimiento de la teoría y la doctrina del Derecho Aduanero en México.

Tal vez el procedimiento más famoso de los contemplados en la Ley Aduanera, es el Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera, mejor conocido como PAMA. Y es que tal fama no es gratis, ya que aquella empresa que ha sufrido un procedimiento de este tipo, sabe que sus consecuencias son tan nocivas, que en un momento dado puede hacer que la misma desaparezca del mercado e incluso dentro de la base de contribuyentes.

Dicho procedimiento implica el embargo precautorio de mercancías de origen o procedencia extranjera de la cual no se llegan a comprobar, ante el ejercicio de las facultades de comprobación de parte de las autoridades aduaneras, su legal estancia en territorio nacional, o bien que para su ingreso al país no se haya cumplido con todas y cada una de las obligaciones que en la materia dispone la legislación aduanera. Lo que puede originar que una mercancía quede sujeta a investigación, y para determinar la situación fiscal de la misma puede llevar meses o incluso años.

En tal supuesto, si una empresa sufriera tal procedimiento y que tales mercancías se hubieran comprometido a entregarse por motivos comerciales, sería verdaderamente catastrófico en ciertos casos que no se llegaran a tener para la fecha compromiso su entrega, así mismo si se tratara de mercancías con las que se van a producir otro tipo de mercancías con las cuales se busque cumplir otros compromisos previamente acordados, se estaría ante un problema urgente de resolver.

En este orden de ideas, tenemos que corresponde al *Servicio de Administración Tributaria*, órgano desconcentrado de la *Secretaría de Hacienda y Crédito Público*, por conducto de la *Administración General de Aduanas* y la *Administración General*

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

de Auditoría Fiscal Federal, el supervisar, vigilar y controlar la introducción y legal estancia de mercancías de comercio exterior en el país.

Dichas administraciones en el ejercicio de sus facultades de fiscalización y supervisión, al detectar mercancía de comercio exterior que no acredita fehacientemente su legal estancia en el territorio nacional, procederán a levantar acta de inicio de un PAMA, de conformidad con lo previsto en la *Ley Aduanera, Código Fiscal de la Federación y Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria*, a embargar precautoriamente la mercancía en cuestión.

En la substanciación del procedimiento administrativo en materia aduanera y en general mediante los medios de defensa que la ley le concede, el propietario, en ejercicio de sus garantías de legalidad y seguridad jurídica, consagradas en los artículos 14 y 16 Constitucionales, acreditará la legal estancia de su mercancía en el país.

Sin embargo, para que las mercancías de comercio exterior regresen a manos de sus propietarios en las mismas condiciones en las que fue embargada, éstos deberán enfrentarse a la intrincada trama burocrática de la substanciación del procedimiento administrativo en materia aduanera, la cual como ya se mencionó, en la mayoría de las ocasiones excede los plazos señalados en la normatividad legal aplicable, circunstancias independientes del estado o condiciones en las cuales se encuentre su mercancía por el deterioro natural. Por lo que, cuando la autoridad aduanera en cumplimiento a resolución administrativa o sentencia judicial reconozcan la legal estancia de la mercancía en el territorio nacional deberán reintegrar al patrimonio del gobernado el bien del que le fue privado, vía resarcimiento.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El resarcimiento es un derecho que tiene el contribuyente, que le fueron embargadas sus mercancías de comercio exterior, este derecho se hace valer cuando las mercancías que se embargaron fueron destinadas, enajenadas, destruidas e incluso por un decremento en su valor por el simple transcurso del tiempo, y está contemplado como la reintegración al patrimonio del gobernado de la mercancía que le fuera embargada.

El resarcimiento se puede solicitar ante la *Administración Local Jurídica* correspondiente al domicilio fiscal del contribuyente, o directamente ante la *Administración General Jurídica* quien es la competente para resolver a través de la *Administración Central de Normatividad de Comercio Exterior y Aduanal*. Una vez que dicha unidad administrativa cuenta con la documentación necesaria en el expediente respectivo, procederá a su estudio y determinará mediante una resolución, si es procedente ordenar el pago del resarcimiento, o si al contrario, podrá calificar un asunto como improcedente por no reunir dichos elementos.

Asimismo, el resarcimiento de mercancías de comercio exterior puede ser de dos tipos: económico o en especie; es económico cuando el resarcimiento se da en numerario, por el valor de las mercancías embargadas; y es en especie cuando se da un bien similar, es decir, con las mismas características que las mercancías embargadas. Cuando es económico, la cantidad a cubrir deberá estar actualizada al día en que se emite la resolución que ordena el pago; cuando el resarcimiento es en especie, dicha administración resuelve procedente otorgar, si lo existe, un bien con las mismas características a las del bien embargado.

Para que proceda el pago, la *Administración Local Jurídica* desempeña una actividad primordial al fungir como autoridad responsable de integrar debidamente el expediente correspondiente, lo cual quita tiempo y hace aún más tardía la

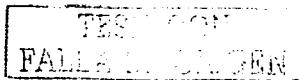
TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

recuperación del contribuyente, en cuanto a la inversión hecha por concepto de las mercancías.

Así se llega al objetivo general de esta investigación, el cual consiste en demostrar la importancia que tiene tanto para el Estado como para el contribuyente, la pronta y debida integración de un expediente de resarcimiento para llegar a su correspondiente resolución.

De lo anterior, se puede deducir que en un resarcimiento intervienen diversos factores, que nos servirán para sustentar la hipótesis central de este trabajo, la cual consiste en que mientras menos tiempo requiera la actividad procesal entre autoridades competentes para reunir la documentación necesaria a efecto de integrar debidamente un expediente de resarcimiento, mas pronta será la resolución sobre la procedencia de una solicitud de resarcimiento que recaiga a un determinado asunto, así mismo, se obtendría una notable disminución en las pérdidas económicas que sufren tanto el Fisco Federal como el Contribuyente afectado durante este procedimiento.

Para que exista una resolución de resarcimiento se requiere que el expediente correspondiente se encuentre debidamente integrado, es decir que contenga toda la documentación necesaria para que la autoridad competente pueda estudiar el asunto y a su vez fundamente con hechos el sentido de lo que en su caso proceda resolver. Por consiguiente, si un expediente no reúne prontamente los documentos indispensables le será difícil resolver a la autoridad, por lo cual tendrá que remitir el mismo a otra autoridad dependiente para que proceda a completarlo, situación que puede ocurrir durante varias ocasiones hasta que se llegue a integrar debidamente dicho expediente.

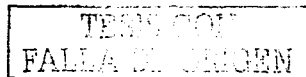


El retraso en una resolución de resarcimiento provoca también que el Fisco Federal se vea obligado a pagar una cantidad mayor a la que originalmente se contemplaba, ya que con el transcurso del tiempo la mercancía en ocasiones incrementa su valor inicial como consecuencia de la actualización que sufre el mismo al momento de emitir la referida resolución. Asimismo, el contribuyente además de las pérdidas que tuvo como consecuencia del PAMA, tendrá que seguir solventando los gastos necesarios para que él u otra persona estén al tanto de su asunto, o acudan ante las retiradas instalaciones de la autoridad, para agilizar algún trámite y se obtenga la tan esperada resolución.

Estos inconvenientes se evitarían si el expediente llega completo conforme lo establezca el manual correspondiente a la autoridad que compete resolverlo, así como eliminando los largos viajes que tiene el expediente con el pretexto de remitirlo para su debida integración.

Para efecto de llevar a cabo el desarrollo del presente trabajo que se sustenta en información preponderantemente teórica y tomando en consideración la hipótesis mencionada en anteriores párrafos, se presentan cuatro capítulos que para lograr su máximo entendimiento se apoyan en el método deductivo, abordando las ideas principales hasta llegar a una colusión general que nos permitirá comprobar la viabilidad de nuestra propuesta.

El primero de ellos se titula *Antecedentes Históricos del Comercio Exterior en México*, el cual refleja la actividad comercial en el ámbito internacional de México en diversas etapas, así como las complejas cargas fiscales que siempre han rodeado dicha actividad.

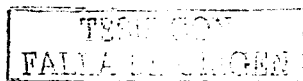


El segundo capítulo titulado *Conceptualización Fundamental del Comercio Exterior*, desprende todas aquellas acepciones necesarias para lograr un mayor entendimiento del lenguaje utilizado en la actividad aduanera.

Por su parte el tercer capítulo *Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera*, denota como idea principal el conocer aquellos elementos, fases, causas, consecuencias y recursos que rodean al mismo, y que culmina en ocasiones con la aparición de la figura del resarcimiento.

Posteriormente el cuarto capítulo titulado *Procedimiento Aplicable para Obtener el Resarcimiento Económico o en Especie de Mercancías de Comercio Exterior*, establece los lineamientos que deben seguir las autoridades aduaneras competentes para su aplicación y observancia en la elaboración de las resoluciones de resarcimientos que se sometan a su aprobación.

Por último, culminaremos con una propuesta que apoyada en las conclusiones pertinentes, nos ofrecerá una posibilidad para lograr el mejoramiento y una mayor eficacia en la manera de sancionar el Procedimiento Aplicable para Obtener el Resarcimiento Económico o en Especie de Mercancías de Comercio Exterior, principalmente en lo concerniente a la actividad desempeñada por las autoridades competentes para conocer del mismo.



CAPÍTULO I
ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL COMERCIO EXTERIOR
EN MÉXICO

TESIS CON
FALLA EN ORIGEN

PAGINACIÓN DISCONTINUA

1.1 Orígenes del comercio exterior.

Para conocer los orígenes del comercio exterior se comenzará por explicar el significado de comercio, para que posteriormente se pueda entender a que se refiere cuando se utiliza el término comercio exterior.

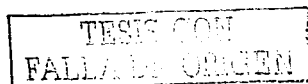
Así tenemos que *Comercio* “(del latín *commercium*; de *cum*, con y *merx*, *mercis*, mercancía), es la negociación que se hace comprando, vendiendo o permutando géneros o mercancías.”¹

Desde el primitivo comercio de los pueblos de la antigüedad, hasta el desarrollado comercio contemporáneo, el comercio se fue ampliando y evolucionando. Esta evolución significó una crecimiento en el volumen de los intercambios y extensión de la zona geográfica de influencia de dichos intercambios.

En sus orígenes, el comercio fue una ocupación accesoria realizada por campesinos o artesanos para darle salida a sus productos excedentes, pero al paso del tiempo surge el comercio ambulante y la venta al detalle, originando la formación de comunidades tribales o grupos de personas que empezaban a dedicarse en forma exclusiva a dicha actividad.

El comercio necesariamente tuvo que partir del excedente de una persona, y de la necesidad de otra, “puesto que todos los objetos no son producidos por el mismo individuo, sino que cada uno produce determinados bienes, no sólo para sí, sino para

¹ Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, p. 330



los demás, originándose inmediatamente la idea de comercio y la de mercancía u objeto comerciable, (considérese mercancía una cosa en cuanto es susceptible de ser objeto de comercio)."² Es precisamente de esta forma que el comercio nació más como una urgencia que como una simple actividad, significando la obtención de otros tipos de satisfactores de los cuales carecía una persona

Consecuencia necesaria de lo anterior es que "la tarea de realizar cambios entre las distintas unidades económicas la asuma, de manera especializada, una persona, o un grupo determinado de personas, cuya actividad económica consista, justamente, en efectuar trueques, no con el propósito de consumir los objetos adquiridos, sino con el de destinarlos a nuevos trueques, que llevarán el satisfactor de quien lo produce a quien lo ha menester para su consumo."³ Esto es, que en el ejercicio del comercio aparecieron personas que se dedicaban ya no por necesidad, sino como un oficio a transportar las mercancías a otras personas que las requerían, provocando así el intercambio en distintas regiones que se alejaban del territorio de un pueblo.

"Cuando la zona de intercambio sobrepasó las fronteras nacionales apareció como necesidad natural el comercio internacional. El comercio exterior se incrementa en la medida que surgen necesidades entre los pueblos quienes buscan nuevas formas de desarrollo económico. El intercambio de bienes y servicios tuvo como causa la desigualdad en la distribución de recursos naturales, las diferencias humanas, principalmente en lo relativo a habilidades, la división y la especialización del trabajo."⁴

² C. J. Fuchs, *Economía Política*, p. 14.

³ Roberto L. Mantilla Molina, *Derecho Mercantil*, p. 3.

⁴ *Enciclopedia Jurídica Omeba*, p. 321.

TESIS CON
FALLA EN OREGEN

La noción de comercio exterior se encuentra vinculada generalmente con las transacciones físicas de mercancías y productos; sin embargo, en la actualidad también engloba las transacciones tecnológicas y de servicios, que en muchos casos son más importantes que las transacciones de bienes tangibles. Ello se debe en buena medida al vertiginoso avance de los medios de comunicación y la informática.

"*Comercio interior*, como su nombre lo indica, es el que se realiza en el interior de un país y entre sus diferentes habitantes, mientras que el *comercio exterior*, comprende la totalidad de los cambios que tienen lugar entre un país determinado y el conjunto de los demás países."⁵ El comercio entonces desde el punto de vista del cambio distingue el comercio interior del exterior, involucrando así además de la noción de persona a los Estados.

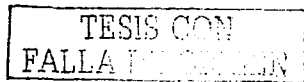
En este orden de ideas se tiene que "el intercambio de bienes y servicios entre residentes de un mismo país se conoce generalmente como comercio doméstico, en cambio el comercio internacional es el intercambio de bienes y servicios entre residentes de diferentes países."⁶

También hay que considerar al Derecho Aduanero, cuyo origen proviene del vocablo Aduana como se conoce hoy en día, y así también la función aduanera nace de la actividad del comercio internacional, como aquella parte del sector externo de la economía que regula los intercambios de mercancía y productos entre proveedores y consumidores residentes en dos o más países diversos.

El desarrollo histórico del comercio exterior en nuestro país tiene su origen en las disposiciones que se dictaron por España a raíz del descubrimiento de América, y

⁵ *Enciclopedia Autodidáctica Quillet*, p. 3

⁶ Miliades Chacholades, *Economía Internacional*, p. 5



para un mejor esclarecimiento de lo anterior, se subdividirá en cuatro etapas el desarrollo mencionado.

1.2 La etapa colonial.

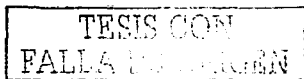
Esta etapa estuvo marcada por una excesiva explotación de México por parte de España, como consecuencia del descubrimiento de América y de la declaración de nuestro país como territorio español.

"Explicar el comercio exterior de Nueva España es referirse, por fuerza, al tejido de intereses y relaciones creado por el reducido grupo de almaceneros de la ciudad de México y sus contrapartes de Sevilla y Cádiz."⁷

Con motivo del descubrimiento del Nuevo Mundo, los Reyes Católicos de España obtuvieron del Papa Alejandro VI, la Bula denominada *Inter-Caetera*, del 3 y 4 de mayo de 1493, en la que se fijaba una línea que pasaba a 100 leguas de las Islas Azores y del Cabo Verde yendo de Norte a Sur, de tal forma, que lo que quedaba al Occidente de esa línea sería considerado español y lo que estuviera al Oriente, portugués.

La bula concedía a España todas aquellas islas y tierras encontradas y que se encuentran descubiertas y por descubrir con todos sus dominios, ciudades y fortalezas, lugares, derechos y jurisdicciones y con todas sus pertenencias. Se prohibía a cualquier persona, aun las imperiales y las regias, comerciar o especular sin licencia especial de los soberanos españoles en la zona delimitada imponiéndose como sanción la excomunión.

⁷ El Colegio de México, *Historia General de México*, p. 543



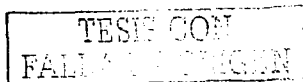
En virtud de que la Bula suscitó discusiones acerca de su legalidad, no obstante que se argumentaron diversos antecedentes en donde se habían repartido islas desde el siglo XI, así como la donación de Constantino; hubo la necesidad de aclararla el 26 de septiembre de 1493 por la Bula *Dudum Siquidem*, ratificada en 1503 por Julio II en *Eximiae Devotionis*.

Para evitar fricciones España y Portugal firmaron, el 7 de junio de 1494, el *Tratado de Tordesillas*, documento donde se ratificaba la bula *Alexandrina* y se aumentaba la línea original a 370 leguas de las islas mencionadas con anterioridad.

Los documentos señalados son, el sustento legal que marcó la política comercial de España con sus colonias y el derecho exclusivo sobre estas posesiones.

Es importante señalar que el sistema económico que prevalecía en esa época, era el llamado Mercantilismo y al cual su principal crítico en España, el padre Mariana, lo definía como el atesoramiento por parte del Estado de metales preciosos, creyendo que el país más poderoso era el que tenía más oro y plata acumulado. Esta concepción fue invalidada por los efectos desastrosos de los precios, de la inundación de los metales preciosos; debido a que la cantidad de dinero en circulación aumentó más rápidamente que la producción. Para contrarrestar estos efectos, España dictó una serie de medidas que perjudicaron a la Nueva España, prohibiendo a sus colonias el comercio con otros países y entre ellas mismas, creando con ello, un monopolio comercial exclusivo entre las colonias y España. Prohibió el establecimiento de Industrias, creó un sistema de flotas y realizó una irracional explotación minera.

Dentro de los primeros documentos de contenido aduanal que regularon a las colonias, se encuentra la cédula real del mes de mayo de 1497, obra de los Reyes Católicos denominada *carta de Burgos* en la que declaraba libre de pago del impuesto



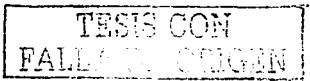
del almejarifazgo, a las personas y frailes que vinieran a poblar las tierras recientemente descubiertas, de los objetos de su pertenencia que trajeran consigo. Esta desgravación aduanera motivada para incentivar la colonización en América.

La Casa de Contratación de Sevilla fue el inicio del comercio entre España y la Nueva España, su origen data del 10 de enero de 1503, al principio fue una empresa particular de los reyes católicos, con la cual buscaban salvaguardar la administración de la participación que a ellos les correspondía por la personal aportación del patrimonio que hicieron al descubrimiento del nuevo mundo; después se convirtió en ministerio que administraba todo el comercio entre la metrópoli y la Nueva España. Así también, armaba embarcaciones, planeaba y autorizaba las expediciones y flotas que partían para América, investigaba, enseñaba y difundía conocimientos marítimos y de navegación, vigilaba y reglamentaba el tráfico transmarino, imponía y recaudaba impuestos y derechos que originaba el tráfico.

A partir de esta Casa nace la *Universidad de Cargadores de Indias* la cual conocía los asuntos del comercio entre la metrópoli y su colonia.

Las estrictas limitaciones que España impuso, como prohibir el comercio con los demás países, propiciaron el contrabando y la piratería, no sólo de los extranjeros sino inclusive por parte de los nacionales. Esto hizo necesario que los barcos mercantiles fuesen escoltados por barcos militares y debido a la carencia de flota militar, el comercio se restringió a determinadas temporadas, permitiéndose los monopolios del monarca en principio, y posteriormente del estado.

El exceso de regulación del comercio de España con la colonia tuvo principalmente tres objetivos: monopolizar el comercio para los nacionales de España, proteger de los riesgos naturales a dicho monopolio e impedir que fuese presa de los



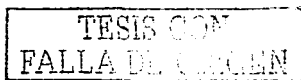
barcos enemigos que surcaban el Atlántico. Ello llevó a entorpecer el comercio entre la metrópoli y su colonia.

Existían dos clases de comercio en la Nueva España, el que provenía de la metrópoli y el que provenía de otras tierras americanas. De la metrópoli a Nueva España generalmente venían artículos de primera necesidad, como harina de trigo, aceite, vino, ropas, caballos y armas; de la Nueva España hacia España lo que más se comerciaba era oro, plata, perlas y algunas piedras preciosas que se tomaron entonces como esmeraldas.

Posteriormente con las Cédulas Reales del 15 de mayo de 1509, 14 de septiembre de 1519, 27 de abril de 1531 y 7 de agosto de 1535, la Corona Española reglamentó el comercio de la metrópoli con sus colonias. Estas medidas como dice Miguel Lerdo de Tejada “fueron marcadas con el espíritu mezquino que dominaba en aquella época, pues además de restricciones que contenían respecto del modo en que había de hacerse el comercio con las colonias trasatlánticas y de las personas que únicamente podían tomar parte en él, limitaban la facultad de hacerlo directamente a las ciudades de Sevilla y Cádiz para lo cual se estableció en la primera, la gran casa de Contratación de Indias y en la segunda, un juez dependiente de aquella oficina principal con el objeto de hacer allí los registros y evitar todo fraude.”⁸

Las primeras disposiciones para Nueva España que contienen instrucciones para combatir el contrabando, fueron las pragmáticas de 1525 y de octubre de 1532; en la primera se ordenaba que se embargaran los navíos ingleses, portugueses o de cualquier otro país, que llegasen al nuestro con mercaderías; la segunda disposición ordenaba que se vigilara la defraudación del derecho del almojarifazgo y otros derechos que se ocasionaban al venderse mercancías y frutas de otras tierras, las

⁸ Máximo Carvajal Contreras, *Derecho Aduanero*, p. 58.



cuales las hacían pasar como frutas y mercancías de la misma tierra. La Sanción a la infracción era el comiso de las mercancías y frutas.

Además de los monopolios y estancos a que estaba sujeta la colonia de la Nueva España, se impusieron diversos y complicados impuestos, de los cuales don Pablo Macedo dice que los principales eran:

Derecho de Avería o Havería: "Se empezó a recaudar desde 1526. Creado para cubrir los haberes y demás gastos que causaban los buques de la armada que escoltaban a las flotas, esto por cuenta de los dueños de las mercancías, cubriéndolo por partes iguales."⁹ Consistía en un principio, en un tanto por ciento del valor del oro, plata candiles y géneros que salían o entraban a la Nueva España, consistiendo en medio por ciento; pero al correr de los años se hizo más oneroso llegando hasta un catorce por ciento, teniendo que haberse reglamentado en 1644 por la Ley 46 Titulo 9 Libro 9 de la recopilación de Indias, estipulándose que no pasara del doce por ciento.

Derecho de Almirantazgo: "Se estableció en favor al cargo de Almirante de Indias, dado a Cristóbal Colón y a sus descendientes, este derecho se equipara al de Almirante mayor de Castilla; consistía en el pago que hacían los buques tanto en la carga como en la descarga de mercancías, pagando un marco o cinco reales por cada cien toneladas."¹⁰ En 1547 se le dejó de pagar a los descendientes del Almirante de Indias, asignándoles una renta de diecisiete mil ducados, que todavía en la mitad del siglo XIX se les pagaba con cargo a las cajas de La Habana, Puerto Rico y Manila. No obstante el derecho se siguió cobrando.

⁹ Ibid p. 59.

¹⁰ Idem.



Derecho de Almojarifazgo o Portazgo: "Regulado, desde el código de las partidas se percibía en España y Nueva España y no solo a la salida si no también a la entrada de mercaderías."¹¹ Empezó a percibirse en Veracruz, por real instrucción del 12 de octubre de 1522; consistiendo en un siete y medio por ciento de todas las mercancías que venían de España. Pero en 1566 se aumentó la cuota unificándose en la forma siguiente: de España a Nueva España al salir de Sevilla, cinco por ciento del valor de las mercancías y los vinos el diez por ciento; al llegar a Nueva España, veinte por ciento los vinos y diez por ciento los demás efectos; a la inversa; al salir de Nueva España se pagaban cinco por ciento y otro tanto al llegar a España sobre el valor de las cosas. En la aduana de Acapulco habilitada por el comercio con las Filipinas, este derecho llegó a ser un treinta y tres y medio por ciento.

Derecho de Tonelaje: "Creado en 1608 a favor de la Universidad o Cofradía de Navegantes o Mercantes de Sevilla, no siendo igual para todos los buques; siendo variables según fuera la importancia del puerto americano a donde se dirigía, este impuesto consistió en un principio en real y medio de plata por cada tonelada."¹² En 1632, se agravó de tal manera, que las mercancías que venían a Veracruz pagaban por tonelada, según este impuesto 1406 reales el vellón de palmeo, los abarrotes, los enjuques y 671 reales las frutas.

Derecho de Alcabala: "Por corrupción *al que vala*, es decir, *algo que valga*, o del hebreo *Caval* que quiere decir *Recibir*; o del latín *Gabella* impuesto sobre las ventas; o del árabe *Algabala* que viene del verbo *gabhal* que significa *recibir*. impuesto que gravaba la circulación de las mercancías. Era entonces una porción del precio de la cosa vendida que se pagaba al fisco."¹³ Fue implantada en España por Alfonso XI, en el año 1342 para sostener el sitio de la ciudad de Aljicira en contra de

¹¹ Idem.

¹² Ibid p. 60

¹³ Idem.

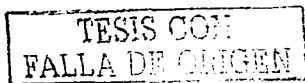


los moros. El derecho de Alcabala tenía tres clases: *la fija*, que pagaban los vecinos por las transacciones locales; *del viento* la que pagaban los mercaderes forasteros por las operaciones que realizaban en los mercados locales; y *de altamar* que se pagaba en los puertos secos y mojados por la venta de artículos extranjeros. En Nueva España fue establecida en 1573 y consistía en el pago de un seis por ciento del valor de las mercancías en su venta por primera mano. Pero fue tal el abuso que llegó a dividirse en 80 sueldos por lo que el comercio de México pidió se aboliera y establecieran las Aduanas Interiores.

Además de estos gravámenes Don Miguel Lerdo de Tejada, dice que existía desde 1762 el “Derecho de Anclaje el cual pagaban las embarcaciones mayores, siendo la cuota de 10 pesos reales a la entrada de la nave a Veracruz y el impuesto desde 6 que se cobraba sobre el valor de las mercancías internadas a México, el cual era recaudado por el Consulado de México desde 1562.”¹⁴

Con la finalidad de evitar que los buques que hacían el comercio entre la Metrópoli y la Nueva España desembarcaran subrepticamente mercancías en otros lugares diferentes a los autorizados y también protegerlos de los corsarios y piratas que asolaban los mares, se empezó con la costumbre de enviarlos en flota para que se auxiliaran y vigilaran mutuamente. Esta costumbre en 1564 se volvió obligatoria por la Ordenanza dictada por la *Casa de Contratación de Sevilla*, la cual ordenó que no saliera ninguna nave si no era en flota, autorizando dos anualmente, una para Nueva España y otra a España. La desobediencia de tal instrucción era sancionada con la pérdida de la embarcación y sus cargamentos. Este sistema es el que históricamente se conoce como el *Sistema de Flotas*.

¹⁴ Idem.



Esta situación prevaleció hasta mediados del siglo XVIII la que se modificó con la terminación del reinado en España, de la casa de Austria y la llegada de los Borbones. Carlos III de Borbón, manifestó un verdadero interés en remediar la situación del comercio en España con sus colonias y disfrutar auténticamente de los beneficios que las posesiones de ultramar deberían de dar a la corona.

Don Luis Chávez Orozco señala que "el proyecto económico que escribió en 1762 Bernardo Ward, Ministro de la *Real Junta de Comercio y Moneda* es una pintura magistral de la desesperada situación de la Península."¹⁵ Se considera de importancia hacer algunas transcripciones de dicha obra por lo que a continuación se citan algunos párrafos de la misma:

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

Afirma que el daño que padece España con el presente método de hacer el comercio de sus Indias, no necesita de más prueba, que reflexionar cada uno lo poco que saca de una posesión de ese tamaño, agregando, cargar aquel comercio de tantos derechos y embarazos, que los géneros de España lleguen a América con el exceso de 100 a 200 por ciento de su valor, es lo mismo que prohibir el comercio a los naturales, y abrirlo a todas las demás naciones del mundo que no podemos excluir.

Más adelante afirma que las ventajas del comercio libre son infinitas; pudiendo comerciar libremente e ir a Indias todo el que quiera, irán sin duda muchos, se

¹⁵ Ibid p. 61.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

abatararán los géneros, se llevarán mercancías para toda clase de compradores y todos gustos, de que se seguirá el gran consumo, que proporcionando ocupación a los vasallos, fomentará la industria y enriquecerá la nación; ésta es una cadena de causas y efectos preciosos, que no pueden fallar. Además sigue diciendo, la moderación del flete convidará a llevar los géneros más baratos y groseros para las gentes del común, se llevarán también comestibles de diferentes especies; con eso estarán más baratos en los puertos de América que en las ciudades de España, donde hay excesivos impuestos sobre los abastos. Agregando que muchas cosas de Indias útiles para Europa, y de España para las Indias, que hasta ahora por lo alto de los fletes y derechos, su mucho volumen y poco valor, apenas eran objeto de comercio, lo serán en adelante y de mucha utilidad.

Por lo que hace al monopolio de los puertos de Cádiz y Sevilla, el autor que comentamos se inclina por destruirlo en cuanto al comercio de exportación se refiere, dejándolo subsistente para la importación.

Se tiene la creencia de que las ideas de Bernardo Ward fueron definitivas en la época en que se dictaron, ya que en febrero de 1765, Carlos III convocó a una reunión en la que se llegaron a las siguientes conclusiones:

Apertura de los puertos de Barcelona, Tortosa, Alicante, Cartagena, Málaga, Vigo, Xijón, Santander, Laredo, Bilbao y San Sebastián para el comercio con América, abolición del sistema de flotas, apertura de 35 puertos americanos al comercio con España, imposición de un impuesto *ad-valorem* en sustitución del de palmeo y tonelada, y en mayo de 1774 se abolió la prohibición que existía para que las colonias pudieran comerciar entre sí.

Estos antecedentes que se han señalado son la génesis de lo que en "1778, el 12 de octubre, sería la célebre *Ordenanza o Pragmática del Comercio Libre*."¹⁶

Con el tiempo se trató de liberar el comercio, habilitándose nueve puertos más en España y otros tantos en las colonias americanas y derogando muchos de los gravámenes que se consideraban perjudiciales.

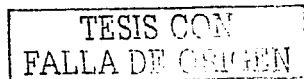
El plan de liberalización del comercio propuesto nunca llegó a ponerse en práctica, no obstante que la tercería que España había realizado entre el comercio de sus colonias fue eliminada en 1774, quedando subsistentes dos de los más importantes tributos de ese tiempo: el almojarifazgo y la alcabala. Todas estas ideas se conjuntaron para provocar el movimiento de independencia.

Con la muerte de Carlos III en 1788 se detiene esta política liberalizadora reduciéndose el volumen del comercio a tal grado que la *Casa de Contratación de Sevilla* terminó por desaparecer en 1790.

Con la *Ordenanza del Comercio Libre* se obtienen beneficios para el comercio, pues no sólo hizo desaparecer el sistema de las flotas o convoyes, sino que destruyó el monopolio que por tantos años habían disfrutado Cádiz y Sevilla, concediendo poder comercial directamente con las colonias, a los puertos de Málaga, Almería, Cartagena, Alicante, Alfagues de Tortosa, Barcelona, Santander, Xijón, Coruña y los de Palma de Mallorca y Santa Cruz de Tenerife, en las Canarias.

Además del rompimiento de ese monopolio redujo o suprimió los impuestos existentes en las colonias, verbigracia el impuesto avería se redujo a un medio por ciento y sólo sobre la plata y el oro. El derecho de almirantazgo se suprimió

¹⁶ Ibid p. 63



habiéndose restablecido fuertemente en 1807. Se declaró libertad por diez años de toda imposición de derechos a la salida de España y del almojarifazgo a la entrada de América de las manufacturas de lana, algodón, lino y cáñamo con la condición que fueran fabricadas en la Península o en las islas de Mallorca y Canarias. La seda sola o con mezcla de oro y plata en vez de pagar 80 maravadies, pagaba 34 por cada libra castellana de 16 onzas. Concedió así mismo libertad de derechos al acero, alambre de cobre y latón, almagre, azufre, bermellón, birretos de seda, café, carnes y pescados, cerraduras, cedazos, cervezas, chocolate, lacre, ladrillos, plomo, pólvora, sal, sidra, sombreros, vidrios, zapatos, etc.

En cuanto a la navegación, estipulaba como aliciente que los dueños de navíos y embarcaciones de construcción española que se cargasen completamente de frutos o de productos, gozaran en precio, de la rebaja de una tercera parte de todos los derechos que adeudaren, además, de las exenciones que se habían concedido a varios géneros de España.

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

La etapa colonial del comercio exterior de nuestro país refleja lacras y atavismos que actualmente pesan aún en la conciencia de nuestro país.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

La imposición de un sistema comercial bilateral entre la colonia y su metrópoli; la exportación de materias primas y metales preciosos; la importación de productos elaborados, manufacturas, alimentos, vinos, herramientas y utensilios "(los datos de Lerdo de Tejada son reveladores; lo exportado era más de 17 millones y lo importado casi 8 millones en los últimos años)."¹⁷

La prohibición por el egoísmo de España a establecer una planta industrial para que la Nueva España compitiera con las industrias ya establecidas en ese país.

El absurdo sistema de flotas, el monopolio de algunos puertos, la negativa de comerciar con otros países e incluso la ridícula prohibición de comerciar las colonias entre sí, el florecimiento del ilícito de contrabando y en vez en este hecho, no un acto contrario a derecho, sino un acto necesario para sobrevivir.

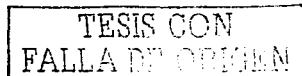
Estos son algunos ejemplos de cómo influyó en la formación nacional los tres siglos de colonialismo.

1.3 Etapa independiente.

Una vez consumada la independencia de México en 1821, el comercio exterior quedó a la deriva, pues desaparecían de pronto las características monopolistas, la participación de la monarquía y la forma de transportación que prevaleció durante la colonia.

Para atender las necesidades urgentes en diciembre de 1821, Iturbide logró que la *Junta Provisional Gubernativa* expidiera un *Nrancel General Interno de Aduanas*

¹⁷ Ibid p. 64.



Marítimas en el Comercio Libre del Imperio, documento que es el primer arancel en el periodo de transición a la Regencia.

Durante el periodo de 1822 a 1852 se emitió una serie de acuerdos, decretos, reglas y leyes, así como diversos impuestos y derechos que regularían el comercio exterior del México independiente.

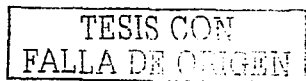
"El *Arancel General Interino* de diciembre de 1821, primero del México independiente, estaba estructurado en 5 capítulos, un arancel general formando la nomenclatura, dividido en seis clases que clasificaban a los géneros y por último las instrucciones para cargar mercancías de exportación con 12 artículos."¹⁸

El arancel regía para todos los puertos del imperio mexicano y cualquier buque sin importar su nacionalidad, sería admitido sujetándose al pago de los derechos y a las reglas que dictara el arancel. Los buques deberían de pagar el derecho de tonelaje, anclaje y de tránsito o permanencia, aunque llegaran en libre práctica o estuvieran en cuarentena.

El administrador de la aduana tenía la facultad para nombrar al vista que practicara el reconocimiento y decretara el adeudo de las mercancías. En caso de mercancía averiada se permitía hacer la graduación y rebaja en los derechos por los daños que tuvieran los géneros.

El sistema de represalias que se empezó a utilizar, a partir del 4 de septiembre de 1823 fue el de decomiso de las mercancías no declaradas en el manifiesto general que debería de presentarse respecto de todas las mercancías que llegaban al país o cuya introducción estuviera prohibida o estacada, así como el exceso que se encontrase: o

¹⁸ Ibid p. 73.



bien la que circulase de una u otra provincia sin la documentación debida de la aduana de su procedencia. El decomiso se aplicaba judicialmente, participando de su producto, una vez cubiertos los derechos el juez que conocia el asunto y los aprehensores o el denunciante si lo habia

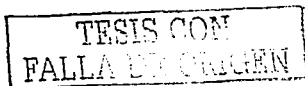
*"El arancel para las Aduanas Marítimas y de Frontera de la República Mexicana, del 16 de noviembre de 1827 abrogó al anterior y se estructura en 5 capítulos, con 41 artículos."*¹⁹

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

Consolidada la situación política, el país abrió las puertas a todas las naciones que quisieran comerciar. Con la Constitución de 1824 queda estructurado el país, por lo que en su calidad de soberano, el Congreso aprueba el 14 de febrero de ese año, el tratado de comercio entre México y Colombia y posteriormente en octubre de 1827 con la Gran Bretaña.

En 1826 se formuló un decreto por el cual se declaraban libres de todos los derechos a los géneros, frutos y efectos nacionales que se exportaran, aclarando que ni los estados por donde se transitaran ni en los litorales, podrian gravarlos bajo ninguna denominación.

¹⁹ Ibid p 75.



En 1829, siendo Vicente Guerrero presidente de la República, se prohibió bajo pena de decomiso la introducción de aceites, espuelas de hierro o metal, aguardientes de fábricas extranjeras y toda clase de instrumentos de labranza que se usaran en el país.

A pesar de lo anterior, la vida internacional de México se desarrolló intensamente y con ella se continuó el comercio en forma vigorosa por los diferentes puertos del país, con China, Inglaterra, Holanda, Francia y Estados Unidos, formulándose convenios y tratados que demostraban el interés de los países europeos hacia México.

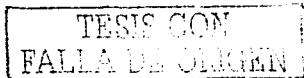
En 1832, siendo Vicepresidente Bustamante, se firma el *Tratado de Amistad, Comercio y Navegación* con el país vecino del norte.

"El 11 de marzo de 1837 se expide un nuevo arancel denominado *Arancel General de Aduanas Maritimas y Fronterizas*, compuesto por 8 capítulos."²⁰

En el capítulo primero se sentaron *las bases del arancel*, el capítulo segundo trataba *de los artículos exentos de pagos de derechos de importación*; en el capítulo tercero se incluyeron los *géneros prohibidos*; el capítulo cuarto se refería a la *nomenclatura, clasificación de efectos y asignación de cuotas*; el quinto capítulo era para la *exportación de mercancías*; el capítulo sexto reglamentaba *el comiso*; el capítulo séptimo la *distribución de multas*; y el capítulo octavo el *procedimiento judicial que determinaba el comiso*.

²⁰ Ibid p 76

* Antiguamente *alancel* de origen árabe, significó lista de cantidades recaudadas, también se dice que esta compuesto de la partícula *a* y de *rancel* que quiere decir decreto. En el siglo XVIII, en España era lo que debían pagar los géneros en las aduanas. El arancel es un instrumento legal de carácter económico, considerado como una barrera impuesta al comercio internacional, a fin de regular la entrada y salida de mercancías por territorio nacional, mediante la fijación de los impuestos al comercio exterior.



Se habilitaron para el comercio exterior los puertos siguientes: Sisal, Campeche, Tabasco, Veracruz, Santa Ana de Tamaulipas y Matamoros, en el Seno Mexicano. Acapulco y San Blas, en el Mar del Sur. Guaimas, en el Golfo de California. Monterrey, en el Mar de la Alta California.

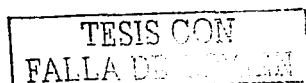
"En 1842, el 30 de abril se publica el *Arancel General de Aduanas Marítimas y Fronterizas*, el cual contaba con una exposición de motivos, estando dividido en 13 secciones y 159 artículos."²¹

La sección primera, trataba las *exenciones de derecho en todo o en parte*; la sección segunda, *prohibiciones*; la sección tercera, *derechos conforme a precios de factura*; la sección cuarta, *derechos, impuestos sobre precios fijados y cuyo 25% figura en la siguiente nomenclatura*; la sección quinta, *formalidades respectivas al cargamento de buques en país extranjero*; la sección sexta, *del arribo de los buques, a los puertos de la República*; la sección séptima, *de la descarga de los buques*; la sección octava, *del despacho de las mercancías*; la sección novena, *de la exportación*; la sección décima, *otros casos en que se incurria en pena*; la sección undécima, *la distribución de los comisos*; la sección duodécima, *procedimientos en los juicios de comiso*; le sección tredecima, *artículo adicional*.

Este arancel habilitó además de los puertos ya existentes el de Mazatlán en el Mar del Sur. También, contenía una lista de 15 artículos libres* de todo derecho, así como 51 artículos prohibidos.

²¹ Ibid p. 77.

* Entiéndase por libres, aquellas mercancías que no tenían prohibición alguna que impidiera su libre tránsito del extranjero a territorio nacional o viceversa.



En el Arancel General de Aduanas Marítimas y Fronterizas del 11 de marzo de 1837 las listas de mercancías de tráfico prohibido fueron similares a las del arancel anterior, así comprenden limitaciones a mercancías semimanufacturadas y manufacturadas, lo que da lugar a conocer que no existió una política económica encauzada a desarrollar la industria, pues en esa época se carecía de este tipo de mercancías.

"El arancel de 1842 fue sustituido por el que se expidió el 26 de septiembre de 1843. Este arancel era igual con las siguientes diferencias. Su estructura contenía solamente 12 secciones y 157 artículos."²²

Aumentaron 3 puertos más en el Seno Mexicano: Matagorda, Velasco y Galveston. Elevó a 58 los artículos prohibidos. Asimismo, los derechos ya no se pagarían conforme a precio de factura sino por el aforo que se practicara, aumentándose éste de un 25% a un 30%. Abolió el cobro de los derechos por valor y por factura debiéndose de pagar el porcentaje que apareciera en la tarifa.

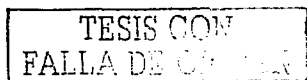
Siguieron los aranceles generales de 26 de septiembre de 1843 que tuvo por objeto sistematizar el arancel, fijar reformas en beneficio del erario y del comercio de buena fe, así como fomentar la industria.

En 1845, Joaquín Herrera, presidente interino, decretó las bases del arancel general de aduanas marítimas y fronterizas.

"El 4 de octubre de 1845 se promulga un nuevo arancel denominado *Arancel General de Aduanas Marítimas y Fronterizas*."²³

²² Ibid p. 80.

²³ Idem.



Su estructura era igual a los aranceles de 1842 y 1843 pero con 174 artículos, cambiando la denominación y reglamentación de la sección décima tercera, la que se llamó *Junta de aranceles para consultar sobre las dudas que ocurran en su observancia*.

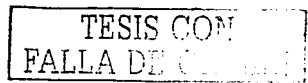
En este arancel se aumentaron en el Seno Mexicano, el puerto de Tampico y en el Mar del Sur, el puerto de San Blás como habilitados al comercio exterior y se afirma que Matagorda, Velasco y Galveston se abrirán al comercio exterior cuando vuelvan a la obediencia del gobierno, ya que estos tres puertos estaban en la zona de beligerancia por la guerra con los Estados Unidos de Norteamérica.

Los artículos que declaró libres este arancel eran 19 y los prohibidos 62.

En 1846, la pérdida del territorio que comprendía los estados de Texas, Nuevo México y Alta California, repercutieron sobre el comercio exterior, ya que al rectificarse las fronteras se perdieron puertos como Corpus-Christi y San Francisco; sin embargo, el comercio de México con el resto de los países siguió latente.

A mediados del siglo XIX, con la finalidad de conectar el puerto de Veracruz con la capital de la República, se pensó en el establecimiento de una línea ferroviaria, ya que de este puerto se establecían las comunicaciones con Europa y con los países de Norte, Centro y Sudamérica.

En 1852, fungiendo como presidente Santa Anna, los hombres de gobierno consideraron que para allegarse fondos y salvar la situación fiscal era necesario revisar y modificar el arancel vigente de aduanas marítimas y fronterizas, por lo que se expidió en 1853 un nuevo arancel.



"Al arancel de 1845 lo sustituye el *Arancel General de Aduanas Marítimas y Fronterizas*, publicado el 1º de junio de 1853."²⁴

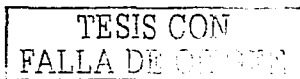
Este arancel contenía solamente 159 artículos y 23 secciones que eran iguales a las del arancel anterior. Como innovaciones contenía la inclusión en el Océano Pacífico, del puerto de Manzanillo. Como habilitados al comercio exterior ya no aparecieron lógicamente, los del litoral texano y de la Alta California por la segregación de más de la mitad del territorio que sufrió nuestro país.

Por primera vez se da una relación de las aduanas fronterizas. En la frontera Norte de Matamoros, Presidio del Norte, Paso del Norte; en la frontera Sur Comitán y Tuxtla Chico. De igual manera se daba una lista de puertos habilitados para el comercio de cabotaje; En el Golfo Mexicano, Isla del Carmen, Coatzacoaleos, Alvarado, Tecolula, Tuxpan, Santecomapan, Soto la Marina; en la Costa Oriental de Yucatán, Bacalar; en el Océano Pacífico, Tonalá; en el Golfo de California San José del Cabo, la Paz, Navachiste y Altata.

En este mismo arancel 21 productos eran considerados libres y 53 prohibidos.

En 1854 se promulgó el primer *Código de Comercio*, en 1856 se promulgó la *ley para la Deuda Pública y la Administración de Aduanas*, se dictaron otras medidas como el *Reglamento para los Procedimientos de Juicio Administrativo* y se facultó al Congreso para expedir aranceles sobre el comercio exterior e impedir que el comercio entre estados establezca restricciones onerosas.

²⁴ Ibid p. 83.



El arancel que se mencionó anteriormente fue sustituido por la "*Ordenanza General de Aduanas Marítimas y Fronterizas de la República Mexicana* del 31 de enero de 1856."²⁵

Esta ordenanza, es la primera que se dicta en la etapa independiente, estaba formada por 35 artículos y contenía por primera vez tres modelos o ejemplares de documentos. El primero, era sobre la relación de equipajes de los pasajeros; el segundo, el manifiesto general de mercancías; el tercero, la factura de los efectos.

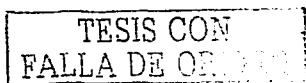
El artículo primero contenía los puertos y aduanas fronterizas habilitados para el comercio exterior, de su lectura se desprende que en la frontera norte del país se habilita la Aduana de Mier, Monterrey-Laredo, Camargo y Piedras Negras. En la frontera sur en vez de Comitán y Tuxtla Chico; Tonalá y Zapaluta. Desaparecieron como puertos para cabotaje Soto la Marina, Bacalar, Tonalá y Santa María.

En la misma fecha y por otro decreto independiente al de esta ordenanza, los puertos de Coatzacoalcos y Ventosa se abrieron al comercio internacional.

Estableció que por diferentes aduanas fronterizas del norte y del sur, así como las aduanas marítimas de Tampico, Yucatán, Acapulco y la Paz, se permitiera la importación de víveres para el consumo de la población fronteriza con una desgravación de derechos.

Como casos de contrabando estableció la introducción clandestina de mercancías por puntos que no están habilitados para el comercio exterior; la introducción de mercancías por puertos o fronteras sin la documentación exigida o en horas inhábiles; la descarga o transporte de mercancías sin conocimiento previo de las autoridades

²⁵ Ibid p. 84



aduaneras y sin las formalidades establecidas; la introducción de mercancías sin el documento que acredite haber sido importada legalmente; la exportación clandestina de dinero, metales y productos del país, que estuvieran expresamente prohibidos o que deban pagar derechos; la importación o circulación de moneda falsa de cualquier cuño; la suplantación en cantidad o calidad de mercancías; y la disminución en el peso o medida de las mercancías, siempre y cuando de esto resultare que se cobraran menos derechos.

Como casos de fraude típico, la adición que los capitanes o consignatarios hicieran en los manifiestos o facturas, estando de acuerdo con los empleados aduanales, con la finalidad de suplantar en cantidad y calidad las mercancías; el desembarque o embarque de efectos que deben pagar derechos y que en connivencia o por descuido de los empleados se realice en horas inhábiles al señalado para el despacho de aduanas; la connivencia con los empleados para dejar de reconocer bultos o por la suplantación en cantidad, peso, medida o calidad de las mercancías; y la utilización de documentos que sirvan para amparar la internación de otras mercancías.

Las penas que se impusieron para sancionar el contrabando fue la confiscación y pérdida absoluta de las mercancías y las embarcaciones, carros y acémilas en que se conduzcan. Si las mercancías fueran prohibidas, además se exigiría una multa del 5 al 25% del valor de los mismos efectos. Para las personas que condujeran las mercancías sufrirían además, diez años de prisión y su nombre se publicaría en todos los periódicos.

Esta ordenanza estuvo en vigor hasta 1872 en que un nuevo arancel fue publicado el "1º de enero de ese año, denominado *Arancel General de Aduanas*

TESIS CON
FALLA DE CERO

*Marítimas y Fronterizas*²⁶ el cual contenía la exposición de motivos y 112 artículos distribuidos en 25 capítulos, y al cual le acompañaba un reglamento.

En este arancel se establecen derechos específicos, se aumenta la lista de artículos llegando a ser 800, se aceptaba el sistema métrico decimal, autorizaba el tránsito por territorio nacional.

Un nuevo arancel entraría en vigor el "8 de noviembre de 1880, denominado *Arancel General de Aduanas Marítimas y Fronterizas*,²⁷ que sustituyó al de 1872, el cual estaba estructurado en 26 capítulos con 113 artículos.

La estructura era similar a la del arancel anterior, pero incluyó el estudio de un capítulo de las zonas libres. Asimismo, incluyó en el tráfico de cabotaje el de buceo y de pesca.

Se estipuló que los derechos que causaran las mercancías deberían de pagarse en forma inmediata y con dinero en efectivo.

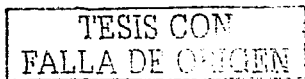
"El 25 de marzo de 1884 se expide la *Ley para Regular el Tráfico y Despacho de Mercancías que Conduzcan los Ferrocarriles Nacionales de la República*."²⁸ Esta disposición da nacimiento en nuestro país a lo que son las aduanas interiores o de despacho.

Posteriormente, surge una nueva disposición legal que vendría a sustituir a la de 1880 y fue la publicada el "24 de enero de 1885 llamada *Ordenanza General de*

²⁶ Ibid p. 87.

²⁷ Ibid p. 89.

²⁸ Idem.



Aduanas Marítimas y Fronterizas,²⁹ la cual contenía 15 capítulos y anexo venía la tarifa general de derechos, así como el vocabulario para la aplicación de la tarifa.

Esta ordenanza no introdujo aspectos novedosos en la legislación aduanera, además de que su vigencia fue efímera.

"El 1º de marzo de 1887 se expide la *Ordenanza General de Aduanas Marítimas y Fronterizas*,³⁰ la cual estaba formada por 17 capítulos con 450 artículos y 2 anexos. En el primero se establecía la tarifa de los derechos y en el segundo el vocabulario y su aplicación.

La ordenanza de 1887 fue sustituida por una nueva que se denominó "*Ordenanza General de Aduanas Marítimas y Fronterizas* que se publicó el 12 de junio de 1891."³¹

La estructura de este documento está formada por 23 capítulos con 705 artículos, 54 modelos y una tabla que demuestra la equivalencia de las diversas monedas extranjeras.

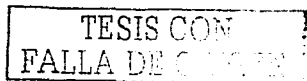
Esta ordenanza contenía las operaciones legales que podían practicarse con las mercancías, siendo éstas: la importación, la exportación, la reexportación, el tránsito y el depósito.

Dentro de las diversas ordenanzas y aranceles que se mencionaron con antelación, y entre otras disposiciones jurídicas, se estableció como zona de inspección y vigilancia la de 40 kilómetros paralela a los litorales y a las líneas

²⁹ Idem.

³⁰ Ibid p. 90.

³¹ Ibid p. 92.



divisoria internacionales. En estas zonas las mercancías deberían de transitar al amparo de documentos que comprobaran su legal internación. La falta de dichos documentos daba lugar a la aprehensión de los efectos y a considerarlos como contrabando.

El contrabando se tipificó como el delito que se comete o intente cometerse al importar o exportar mercancías, aun cuando sean de las que no causan derechos, eludiendo la intervención de las autoridades fiscales ya sea porque se practique por lugares no sujetos a vigilancia, o se haga clandestinamente, o bien porque se realice con violencia. Se consideraba además como contrabando, la importación de material de guerra cuando esté prohibido por el Ejecutivo Federal, cuando se importen mercancías de nación que esté en guerra con México; la que se efectuara por puertos o lugares sustraídos a la obediencia del gobierno; la importación de moneda falsa de cualquier cuño; la internación de mercancías sin que se haya cumplido previamente con los requisitos legales; y por último, la que se realice con documentos falsos o alterados.

Las penas aplicables a los delitos, contravenciones y faltas fueron las siguientes:

Pérdidas de los efectos objeto del contrabando; confiscación y pérdida absoluta de las mercancías embarcaciones carros, acémilas, armas o cualquier otro instrumento aplicados exclusivamente a la perpetración del delito; extrañamiento; apercibimiento; multa; arresto mayor; reclusión en establecimiento de corrección penal; prisión ordinaria; pago de dobles o triples derechos; suspensión de empleo o sueldo; destitución de empleo, cargo o comisión; inhabilitación para toda clase de empleos, cargos, comisiones y honores del gobierno. Dichas penas variaban de acuerdo a la época en que se cometieran y al ordenamiento legal que se encontrara en vigor.

TESIS CON
FALLA DE C...

Con el análisis de esta ordenanza se concluye la etapa del México independiente, para poder analizar las disposiciones que se dictaron a partir del triunfo de la Revolución Mexicana.

El periodo que comprende de 1891 a 1917 fecha en que se promulga una nueva Constitución para la República Mexicana, la materia aduanera no tuvo significativas disposiciones legales, si acaso, como hecho notorio se puede afirmar que en el año de 1900 se publicó la ley que creó a la *Dirección General de Aduanas*.

1.4 El porfiriato.

En los años siguientes a 1870 se inició el periodo constructivo del país con técnicos denominados científicos y estadistas. La economía nacional surgiría incipiente tratando de resolver los problemas con proyecciones al exterior. Bajo el porfiriato se darían los primeros pasos a la integración económica encausando la vida nacional. Esta etapa se destacaría por la dictadura de Porfirio Díaz, quien asume el Poder Ejecutivo en 1876 para quedar prácticamente en ella hasta 1911.

Como presidente constitucional de 1877 a 1880, Díaz, adoptó como programa político el mismo que propuso en su Presidencia Provisional, además, reanudar y ensanchar las relaciones con el extranjero, sin sacrificio del decoro de la República.

Por lo que respecta a la exportación, envió iniciativas de la Secretaría de Hacienda al Congreso, sobre sustitución del derecho de portazgo en el Distrito Federal y sobre la libre exportación de frutos nacionales. Promulgó la ley para la represión del contrabando y el reglamento para que los derechos por la exportación de dinero puedan ser pagados en los puertos o en el lugar de la extracción a voluntad del contribuyente.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

No fue sí no hasta la época denominada como porfiriato, cuando fue posible poner en práctica las ideas de libertad económica. En este período de la historia mexicana, coincide con la expansión del capitalismo a nivel mundial, la aparición del capital financiero y la exportación de capitales, lo que tiene repercusiones muy claras en México imprimiéndole el rasgo de país capitalista dependiente. De esta manera se va estructurando la economía primario-exportadora, a raíz de las recepciones de capital extranjero que se enfocan a desarrollar aquellas áreas estrechamente vinculadas a la posibilidad de expandir el mercado externo. Las líneas ferroviarias, la agricultura enfocada a la exportación, pasó como las grandes haciendas del porfiriato especializadas en la producción de productos como el café, tabaco, enequen, etc. dieron al país una fisonomía altamente independiente del capital y del mercado extranjero.

Siendo presidente electo nuevamente en 1884, Porfirio Díaz celebró Tratados de Amistad, Comercio y Navegación con los Reinos de Suecia, Noruega, Italia y República Dominicana, entre otros países. De este modo las relaciones con las demás potencias amigas se fomentan buscando el desarrollo mutuo del comercio, firmándose posteriormente nuevos tratados con Francia, Guatemala, Ecuador y Japón. Se crearon secciones aduanales en lugares despoblados del litoral para evitar el tráfico clandestino, a la vez de dar facilidad al comercio y aumentar la planta de algunas aduanas marítimas. Se expidió el nuevo arancel de aduanas marítimas y fronterizas con el fin de aumentar los ingresos y de satisfacer la demanda de la sociedad, conciliando los intereses de la industria, agricultura, comercio y pueblo consumidor.

Para impulsar el tráfico legítimo, se publicó el nuevo vocabulario de la Ordenanza de Aduanas, incluyendo los nombres de las mercancías y dictándose, las reglas para el tráfico y despacho de las mercancías en el Distrito Federal. Además, se aprobaron los proyectos de convenio y reglamento firmado en la Conferencia

TESIS CON
FALLA EN LA CALIFICACION

Internacional de Bruselas, cuyo objeto es la traducción y publicación de tarifas y toda clase de leyes aduanales.

En 1887 y 1889 se pretendió cubrir con regularidad las necesidades normales del presupuesto y plantear la base para el crédito de México en el exterior, consolidándose y atrayendo del exterior los capitales como industrias.

La política comercial porfirista siguió incrementándose. Ello se significó en la reducción del número de artículos gravados, la abolición definitiva de los impuestos de alcabala en toda la República, el aumento en la exportación de minerales, la emisión y reforma de Leyes y Ordenanzas relacionadas con el comercio, pero sin arrojar resultados favorables al problema de la plata y su depreciación en el mercado exterior.

También se expidieron decretos que tendieron a simplificar las formalidades para la importación de mercancías y otorgar mayores seguridades al comercio y a las empresas de navegación.

Con relación al presupuesto, en 1899 se logra una nivelación en el mismo, gracias al desarrollo del comercio y la industria.

En 1900 Porfirio Díaz es nombrado presidente constitucional nuevamente. En esta etapa se estableció la *Dirección General de Aduanas*, contribuyendo a la uniformidad de los procedimientos aduaneros. Se establecieron reglas para el despacho de los efectos destinados a empresas que gozan de algunas franquicias en materia de derechos de importación, para el transporte por ferrocarril y para los almacenes de depósito, entre otros.

TESIS CON
FALLA DE CUBRIR

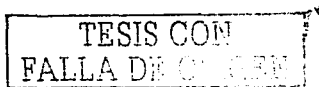
Se celebraron nuevos tratados y hasta el año de 1904, año en el cual las reformas constitucionales ampliaron a seis años el cargo de presidente y vicepresidente hasta 1910, continúa siendo favorable el crédito proporcionado por el exterior. Se dictan reformas en la legislación de aduanas y la reforma monetaria estimula la inversión de capitales extranjeros.

La renta de las aduanas manifestó un movimiento de ascenso en sus productos, comparados con los de años anteriores que arrojaron un excedente de dos millones y medio de pesos.

Porfirio Díaz y Ramón Corral son de nuevo nombrados Presidente y Vicepresidente, respectivamente, para el sexenio que se iniciaba el 10. de diciembre de 1910, que no concluyó a causa del movimiento revolucionario que se iniciara en este año y que los apartara del poder en 1911.

1.5 La etapa revolucionaria.

Como consecuencia de la crisis en que se halló México debido a la revolución, fue casi imposible aplicar una adecuada política en materia comercio exterior, y debido a la crisis que trajo consigo la Revolución, y a la transformación que le impuso al país, los años en que la misma duró y aún los que le siguieron, hicieron casi imposible que se aplicara una adecuada política de comercio exterior. México siguió en materia de exportación dependiendo casi exclusivamente de sus productos minerales, los cuales aún en la tercera década del siglo pasado representaban un 77.2% del monto total de la exportación distribuyéndose el resto entre materias primas y productos vegetales.



“Ya triunfante la Revolución, el primer jefe del Ejército Constitucionalista publica el 5 de julio de 1916, la nueva tarifa de aranceles.”³² Misma que aceptaba por buena la clasificación de la anterior y en ella no se hace declaración más que de un producto prohibido, el opio. Los alimentos si eran indispensables por su escasez estaban exentos de derecho, los vestidos si no eran lujosos tenían una rebaja de 10%, se declaraban libres de todo impuesto las embarcaciones, los carros y coches para vías férreas, las herramientas de mano y otros artículos necesarios para la industria, la agricultura y la educación. En cambio se empezó a gravar fuertemente los artículos de lujo. Se redactaron en el vocabulario 285 notas explicativas y se agruparon en 717 las fracciones arancelarias. Esta tarifa marcó el inicio de la entrada franca de maquinaria a nuestro país.

Respecto de la cuestión arancelaria, México como país poco desarrollado que inicia la producción de sus artículos manufacturados que adquiría con anterioridad en el mercado mundial, principia su producción en desventaja con los países altamente industrializados.

La etapa de la revolución mexicana de 1911 a 1922 se caracterizó por la disminución de la renta de aduanas. Sin embargo, se intentó superar la coyuntura comercial exterior mediante políticas impositivas y la contratación de empréstitos. En 1917 se pretendió facilitar el comercio entre México y los Estados Unidos, provocando que las relaciones mercantiles quedasen suspendidas.

En 1919 se emite una iniciativa sobre petróleo y combustibles minerales que regula su explotación. El gobierno de Carranza siguió, en un principio, la costumbre de cobrar algunos de sus ingresos en metálico, principalmente los que recaían sobre el

³² Ibid p. 98.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

comercio exterior, mientras que las contribuciones internacionales se pagaban en papel moneda.

En las tarifas* de importación, el gobierno redujo los derechos a aquellas mercancías de indispensable consumo en el país, cuando no sean producidos en el interior o cuando la producción nacional fuera insuficiente, disminuyendo así la protección a las industrias nacionales y dejando una protección racional a las industrias viables.

Las restricciones de los países participantes directamente en la Primera Guerra Mundial, puestas en práctica sobre el comercio internacional, orillaron al Ejecutivo a establecer tarifas diferentes sobre el comercio, con el propósito de favorecer a aquellas naciones que no hayan establecido restricciones en su comercio con México.

Finalmente, Alvaro Obregón en 1922 logra un equilibrio fiscal sin recurrir a medidas extraordinarias y sienta las bases para la explotación del petróleo en principios constitucionales.

Con la promulgación de la constitución de 1917, se asignó a la Federación y al Congreso de la Unión facultades privativas para regular el comercio exterior, dejando en la esfera federal la regulación del comercio exterior a través de los impuestos de importación y exportación, los cuales no pueden ni deben quedar en la esfera estatal.

* Se define a las tarifas como las tablas o catálogos de precios, derechos o impuestos que se deben pagar por algún servicio o trabajo que se realice, existen diversos tipos de tarifas y las definiciones de las mismas se desprenden de diversas disposiciones jurídicas. En materia fiscal es la cantidad aplicable sobre la unidad tributaria. Esta puede ser: FIJA: ISR 35%, IVA 15% (Tasa Gral) ó MOVIBLE: Porcentaje establecido entre uno mayor y uno menor.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Pero era necesario hacer una revisión completa y reformar la legislación aduanera.

Humberto Olivo Amorós dice que “la primera reglamentación de las funciones del agente aduanal fue la del 15 de febrero de 1918, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 del mismo mes y año.”³³

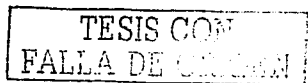
Fue así como el 18 de abril de 1928 se dictó una nueva Ley Aduanera, la cual por decreto del 15 de agosto publicado en el DOF del 27 del mismo mes y año, dispuso que su vigencia se iniciara el 31 de diciembre de ese año, pero dicha ley nunca entró en vigor.

El 1º de enero de 1930 se publicó una nueva *Ley Aduanera*, que vino a derogar a la *Ordenanza General de Aduanas* de 1891 y a la ley expedida el 18 de abril de 1928.

Posteriormente el 19 de agosto de 1935, se expide una nueva ley aduanal, con 18 títulos, 435 artículos y un reglamento publicado en el mes de diciembre. La ley regula el tráfico de mercancías, pudiendo ser: marítimo, terrestre, aéreo y postal. Regula asimismo, las operaciones temporales, el tránsito internacional, depósito fiscal, los perímetros libres, las operaciones que pueden practicar las secciones aduaneras y la Dirección General de Aduanas.

Faculta a la autoridad administrativa, para que pueda dictar las medidas que sean necesarias para el aseguramiento del interés fiscal, inclusive puede ordenar el secuestro de mercancías. Faculta a los administradores para que puedan aplicar multas a los testigos o presuntos responsables de una infracción, cuando no ocurran a desahogar su información, así como para girar exhortos a otras oficinas aduaneras.

³³ Ibid p. 100



Esta Ley estuvo en vigor hasta principios de abril de 1952, en que entró en vigor el *Código Aduanero*.

Las mercancías, desde el momento en que cruzan la línea divisoria, penetran en aguas territoriales o en el espacio aéreo mexicano, quedan sujetas a las disposiciones del mencionado código y de las tarifas que regulan el comercio internacional. Con excepción de las naves militares, marítimas o aéreas y las dedicadas a los servicios oficiales de los gobiernos extranjeros.

Las mercancías responden directa y preferentemente ante el fisco por el importe de sus impuestos y derechos, así como de las multas y gastos a que dieran lugar, por lo que se autoriza a las autoridades fiscales a retener, perseguir o secuestrarlas cuando no hayan cumplido con las restricciones y obligaciones a que estuvieren sujetas.

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

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

TESIS COM
FALLA DE CUMPLIR

d) Los vehículos con el tarjetón del Registro Federal de Automóviles.

La carencia de los documentos mencionados, será motivo de una presunción, *juris tantum*, de que ha habido una infracción de contrabando, por lo tanto las mercancías serán aprehendidas y consignadas a la autoridad aduanera competente para la averiguación y los resultados que de ellas se deriven.

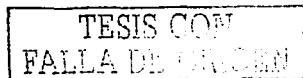
La tramitación fiscal a que estaban sujetas las mercancías se denomina en los términos del artículo 16 del Código Aduanero, *despacho*, el cual se divide en 2 fases:

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

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

Son sujetos de los impuestos por las operaciones aduaneras que realicen: la federación, los Estados, el Gobierno del Distrito Federal, los municipios, los organismos públicos descentralizados, aun cuando en sus leyes orgánicas tengan una disposición en contrario, las instituciones y asociaciones de beneficencia privada y las siguientes personas físicas o morales:

- a) El destinatario en importación.
- b) El remitente en exportación.



c) La persona que promueva la internación de mercancías que provengan de zonas o perímetros libres.

d) Cualquier persona que realice alguna de las operaciones que marca el Código Aduanero.

Tienen responsabilidad solidaria de las faltas, omisiones, sanciones y pago de los impuestos, los consignatarios y destinatarios de las mercancías, los agentes y los apoderados.

Sobre las mercancías, se constituyó una responsabilidad objetiva frente al fisco, en virtud de que aquellas responden en forma directa y preferente por el importe de sus impuestos, derechos, multas y gastos ante éste.

Las autoridades aduaneras, practicarán visita de inspección a las naves que en el tráfico aéreo internacional aterricen y despeguen. En esta visita el piloto entregará la documentación que ampare las mercancías que la nave conduzca. Dicha documentación se denominará manifiesto, el cual no requiere de certificación consular, debiendo estar redactado en idioma español y presentarse por triplicado, conteniendo los nombres de los destinatarios de las mercancías.

El Código, sin hacer una clasificación, contenía dos tipos de infracciones, las simples o derivadas de la tramitación aduanal, además de otras complejas que podían constituir un delito. Las primeras se encontraban dispersas en todo el articulado del Código Aduanero, las sanciones a estas infracciones estaban contenidas en el artículo 628. Por lo que hace a las segundas, podemos encontrar cuatro de este tipo de infracciones: el contrabando regulado en el artículo 570 y siguientes; la tenencia ilegal de mercancía regulada en el artículo 553 bis; el comercio ilícito en la fracción

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

segunda del mismo artículo y la inexacta clasificación arancelaria que se desprende de los artículos 208 y 212.

En algunos otros títulos se reglamentaban las operaciones temporales, el tránsito internacional, el depósito fiscal, las aduanas interiores, los perímetros y zonas libres, las facultades de la *Dirección General de Aduanas* y por último, las exenciones.

En este orden de ideas y en tiempos más recientes, se encuentran legislaciones que utilizando conceptos y figuras que a través de los años con las leyes expuestas en este capítulo, contribuyeron para mejorar y perfeccionar la complicada actividad del comercio exterior en México, como lo fue *Ley Aduanera* de 1982, misma que fue abrogada por la actual *Ley Aduanera* de 1996.

En relación a los antecedentes expuestos, se puede concluir que el Comercio Exterior en nuestro país siempre ha estado ligado a problemas de carácter arancelario, lo que ha traído como consecuencia un constante e incesante conflicto entre el Estado y los contribuyentes.

Hoy en día la situación no es muy diferente, debido a que se cuenta con avances que nos han permitido crear un sistema de contribuciones más moderno, pero también es cierto, que el Estado ha sufrido grandes pérdidas debido a la corrupción, robo, evasiones, etc., que han impedido lograr crear un país con una suficiente capacidad económica para hacer frente a problemas y necesidades que así lo requieran.

TESIS CON
FALLA DE JURE

CAPÍTULO II
CONCEPTUALIZACIÓN FUNDAMENTAL DEL COMERCIO
EXTERIOR.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

2.1 Comercio exterior.

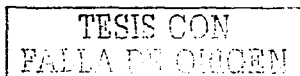
Como ya se explicó en el capítulo anterior, el comercio evolucionó hasta adquirir nuevos calificativos, y así a vez fue abarcando más elementos en su actividad diaria tal y como lo menciona el siguiente concepto: "El *comercio* (del latín *commercium*, de *cum*, con y *merx-cis*, mercancía, es decir, con-mercancías) constituye una actividad lucrativa consistente en la intermediación directa o indirecta entre productores y consumidores de los bienes y servicios a fin de facilitar y promover la circulación de la riqueza."³¹

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.

El Artículo 3º del *Código de Comercio* determina que se reputan en derecho comerciantes:

I. Las personas que teniendo capacidad legal para ejercer el comercio, hacen de él su ocupación ordinaria;

³¹ Pedro Trejo Vargas, Jorge Moreno Castellanos y Hadar Moreno Valdez, *Comercio Exterior Sin Barreras*, p. 17



II. Las sociedades constituidas con arreglo a las leyes mercantiles;

III. Las sociedades extranjeras o las agencias y sucursales de éstas, que dentro del territorio nacional ejerzan actos de comercio.

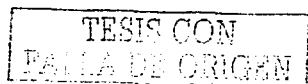
Los *actos de comercio* denotan la expresión de la voluntad humana susceptible de producir efectos jurídicos dentro del ámbito de la realidad, reservada a la reglamentación de la legislación mercantil.

El Artículo 75 del *Código de Comercio* numera los actos que se reputan de comercio. Sin embargo, estos actos jurídicos que se encuentran regulados de manera enunciativa en dicha legislación, también se prevén en otro tipo de leyes, que sin ser mercantiles, contienen disposiciones de esta naturaleza, tales como: la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, la Ley Minera, entre otras.

“El *comercio exterior* constituye aquella parte del sector externo de la economía que regula los intercambios de mercancías, productos y servicios entre proveedores y consumidores residentes en dos o más mercados nacionales y/o países distintos, incluso considera los intercambios de capital, y los aspectos referentes a la entrada temporal de personas de negocios.”¹⁵

La disciplina jurídico-económica 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. El comercio exterior constituye el objetivo de la política comercial, misma que puede orientarse a finalidades proteccionistas, liberales o neoliberales y estadistas según el sistema económico aplicable.

¹⁵ Jorge Walker y Laura Hernández, *Régimen Jurídico del Comercio Exterior*, p. 11



Las operaciones de comercio exterior jurídicamente pueden asumir modalidades diversas, tales como compraventas internacionales de mercaderías, arrendamiento entre residentes de dos o más países, contratos de licencias o franquicias.

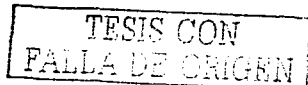
Para efectos aduaneros, Felipe Acosta define las *mercancías* como "todo elemento artículo o bien económico que se produce y ofrece en un mercado, productos, artículos, efectos y cualquier otros bienes, aun cuando las leyes los consideren inalienables o irreductibles a propiedad particular."³⁶

Al respecto señala la fracción III del artículo 2° de la *Ley Aduanera*, que para los efectos de dicha ley, se consideran mercancías, los productos, artículos, efectos y cualesquier otros bienes, aun cuando las leyes los consideren inalienables o irreductibles a propiedad particular.

Como se puede advertir, prácticamente todo lo que se puede ver, tocar, pesar o medir, puede considerarse como una mercancía. En apariencia los bienes incorpóreos, como lo son los servicios, en términos lisos y llanos quedarían fuera del concepto de mercancía a que alude la ley de la materia, pero no hay que pasar por alto que en los casos en que tales servicios sean directamente incorporados a los bienes que sean objeto de importación, se pagarán los impuestos correspondientes.

En relación a lo antes expuesto, el segundo párrafo del artículo 117 de la *Ley Aduanera*, estipula que las mercancías que se hubieren exportado temporalmente para someterse a un proceso de transformación, elaboración o reparación, a su retorno, pagarán los impuestos que correspondan al valor de las materias primas o mercancías extranjeras incorporadas, así como el precio de los servicios prestados en el extranjero

³⁶ Felipe Acosta Roca, *Glosario de Comercio Exterior*, p. 78.



para su transformación, elaboración o reparación, de conformidad con la clasificación arancelaria de la mercancía retornada.

2.2 Derecho aduanero.

Para obtener el concepto del Derecho Aduanero es necesario señalar algunas definiciones que autores extranjeros y nacionales han realizado sobre este punto.

Pedro Fernández Llanane define al Derecho Aduanero como "las normas legales y reglamentarias que determinan el régimen fiscal al cual deben someterse los importadores, exportadores, agentes marítimos, despachantes de aduanas y, en general, quienes realicen operaciones con mercaderías a través de las fronteras de la República, por las vías marítimas, aéreas, terrestres y postales."¹⁷

Para Mario di Lorenzo el Derecho Aduanero es "el conjunto de normas que disciplinan y condicionan el paso de las cosas por las aguas jurisdiccionales y a través de las fronteras, así como su depósito en el territorio del estado, en relación con su procedencia (extranjero o nacional), con el destino aduanero que los propietarios declaran para tales cosas, con las obligaciones, limitaciones y controles impuestos por la tutela de los diferentes intereses públicos."¹⁸

Jean Amphoux, asesor jurídico de la entonces comunidad económica europea, dice que el Derecho Aduanero "es la parte esencial de la legislación de un país sobre el comercio exterior, este sistema normativo también se refiere a las relaciones entre

¹⁷ Máximo Carvajal Contreras, Op Cit. p. 1.

¹⁸ Idem

importadores y exportadores, ya sean personas físicas o jurídicas, con las autoridades administrativas y financieras.”³⁹

Octavio Gutiérrez Carrasco, profesor Chileno manifiesta que el Derecho Aduanero “es el conjunto de normas legales que determinan el régimen fiscal a que deben someterse los intervinientes en el tráfico internacional de mercancías a través de las fronteras nacionales o aduaneras, por las vías marítima, terrestre, aérea y postal; que organizan el servicio público destinado a su control, le fijan sus funciones, señalan las clases y formalidades de las operaciones sobre tales mercancías y establecen por último, los tribunales especiales y el procedimiento de las causas a que dichos tráficos que dieren lugar.”⁴⁰

Efraín Polo Bernal afirma que el Derecho Aduanero “entraña un conjunto de normas jurídicas, instituciones y principios de derecho público que se aplican en el tráfico y desempeño de los bienes, mercancías o efectos que entran o salen de un país determinado, al gravamen, así como su afectación económica y social.”⁴¹

Santos Dattola, lo define: “Se entiende por Derecho Aduanero el conjunto de los institutos y de las normas jurídicas que en relación con el intercambio comercial entre estados, regulan el movimiento de las mercaderías a través de la línea aduanera, con el fin de percibir el tributo y proteger la economía nacional.”⁴²

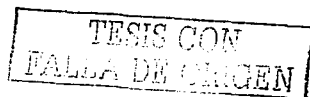
Para Manuel Ovilla Mandujano el Derecho Aduanero “es un conjunto de normas coactivas que regulan o se refieren a una serie de actividades encuadradas dentro del

³⁹ Ibid p. 2

⁴⁰ Idem.

⁴¹ Idem.

⁴² Idem



comercio exterior, que consisten básicamente en las operaciones que se realizan por importación y exportación de mercancías.”⁴³

Andres Rohde Ponce menciona que el “Derecho Aduanero es el conjunto de instituciones y principios que se manifiestan en normas jurídicas que regulan la actividad aduanera del Estado, las relaciones entre el Estado y los particulares que interviene en dicha actividad, la infracción a dichas normas, sus correspondientes sanciones y los medios de defensa de los particulares frente al Estado.”⁴⁴

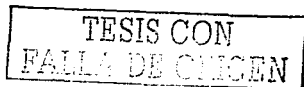
Aristo D. González manifiesta que el Derecho Aduanero “es un conjunto de normas jurídicas que tiene individualidad destacada en sus fundamentos y en sus métodos, frente al Derecho Fiscal, se distingue, además, de la restante actividad fiscal en algunas teorías y soluciones que afectan a la legislación de fondo y a los presupuestos procesales.”⁴⁵

En su libro Fernando Muñoz García dice que el Derecho Aduanero es “aquella parte del derecho objetivo que expone los principios y normas referentes a la organización aduanera en general y al establecimiento de unos territorios especiales, en particular, denominados territorios aduaneros, que no tienen por qué coincidir con el territorio político de los estados, y que regula la entrada, salida, permanencia y tránsito de las cosas por dichos territorios, así como las relaciones jurídicas, que surgen en torno a dichas cosas entre ente público (normalmente el estado) titular de la soberanía (imperium) sobre ese territorio y los particulares que ostentan la propiedad, posesión, el simple control o cualquier otra forma de dominio privado (dominium)

⁴³ Idem.

⁴⁴ Andres Rohde Ponce, *Derecho Aduanero Mexicano*, p. 55.

⁴⁵ Máximo Carvajal Contreras, Op Cit p 2.



sobre las cosas que entran, salen o permanecen en el territorio sobre el que se ejerce esa soberanía."¹⁶

Carlos Anabalón Ramírez define el Derecho Tributario Aduanero como "aquella rama del derecho público que estudia las normas legales, reglamentarias y administrativas aplicable a los regímenes, formalidades, tramitaciones y operaciones aduaneras a que deben someterse las personas, mercancías y medios de transporte con motivo de su paso a través de las fronteras aduanera, para la fiscalización y aplicación de los eventuales gravámenes que pudieran afectarles o las franquicias aduaneras que les favorezcan; la ejecución de las medidas adoptadas por el estado para la regulación de su comercio exterior y el estudio o investigación de todas las materias que tienen relación con la técnica aduanera y los factores económicos por ella afectados."¹⁷

Ricardo Xavier Basaldúa dice que "el Derecho Aduanero queda delineado con un conjunto de normas atinentes a la importación y exportación de mercaderías, cuya aplicación se encomienda a la aduana, para lo cual se regula su estructura y sus funciones; se determinan los regímenes a los cuales debe someterse la mercadería que se importa o exporta y se establecen diversas normas referidas a los tributos aduaneros, a los ilícitos aduaneros y a los procedimientos y recursos ante las aduanas."¹⁸

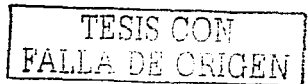
A continuación se resumen los diferentes conceptos que en las diversas definiciones se han señalado.

Primera. Todas coinciden en que el Derecho Aduanero es un conjunto de normas jurídicas.

¹⁶ Ibid p 3.

¹⁷ Idem.

¹⁸ Idem.



Segunda. Todas afirman que la regulación de las normas jurídicas se basa en el comercio exterior de mercancías.

Tercera. La aplicación de las normas se genera por el movimiento de entrada o salida de bienes, efectos o mercancías al territorio de un país.

Cuarta. Las disposiciones legales se aplican también a las personas que interviene en esta actividad.

Con la unión de estas características comunes y algunas otras que se considera necesario incluir, se formula la siguiente definición del Derecho Aduanero:

El *Derecho Aduanero* es el conjunto de normas 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 regimenes al o del territorio aduanero, así como de los medios y tráfico en que se conduzcan, y las personas que interviene en cualquier fase de la actividad o que violen las disposiciones jurídicas.

El aspecto procesal del derecho aduanero, contenido en la parte final de la definición anterior, contribuye a la instrucción de procedimientos y procesos de carácter administrativo en caso de violación de las normas, sustantivas, como el contrabando, posesión ilegal de mercancías, ocultación de valor, etc.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

2.2.1 Fuentes Formales del Derecho Aduanero.

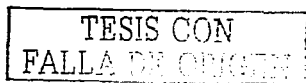
A continuación se mencionan cada una de las Fuentes Formales que componen el Derecho Aduanero:

1.- *La Ley.* Por Ley debe de entenderse, desde el punto de vista formal, a la disposición o regla de Derecho expedida por el órgano estatal competente para ello, que es el Poder Legislativo. En sentido material, la Ley significa el ordenamiento o disposición de carácter impersonal, abstracto y general, es decir, la norma jurídica regula situaciones generales y no especiales ni correctas a ninguna persona particular.

2.- *Los reglamentos administrativos.* Son disposiciones o conjuntos de normas que siendo impersonales, generales y abstractas, sin embargo, no son expedidas por el Poder Legislativo sino por el Ejecutivo como es el caso de los reglamentos expedidos por el Presidente de la República.

3.- *Reglas generales en materia de comercio exterior.* Son aquellas contenidas en las resoluciones que establecen disposiciones reglamentarias de las leyes en materia fiscal y aduanera, conociéndose por esa razón como miscelánea fiscal. A partir de 1994 las citadas reglas generales ya se expiden y se publican por separado: las reglas generales en materia de impuestos excepto los relacionados con el comercio exterior y las reglas generales relacionadas con impuestos sobre el comercio exterior o Resolución Miscelánea de Comercio Exterior (RMCF).

4.- *Los tratados internacionales.* Son aquellos acuerdos entre sujetos de Derecho Internacional (Estados, organismos internacionales o sujetos de otra naturaleza), en cuya conclusión participa el órgano provisto del poder de concluir tratados (cuya



determinación queda para el derecho interino del sujeto de que se trate), y están contenidos en un instrumento formal único.

5.- *Los decretos y acuerdos administrativos.* La Administración Pública en el cumplimiento de sus funciones ejecuta una intensa actividad, en el centro de la cual, se haya el acto administrativo, objeto de estudio del Derecho Administrativo y al cual el Derecho Aduanero debe recurrir para la explicación del mismo.

6.- *La jurisprudencia.* Es la interpretación reiterada, sostenida y no interrumpida de la Ley que hacen los tribunales al emitir fallos que resuelven litigios o controversias sometidas a su conocimiento.

7.- *La costumbre.* Es la repetición general y constante y con la convicción de obligatoria de una determinada conducta o uso. Observamos entonces, que en la costumbre concurren dos elementos, uno objetivo y otro subjetivo; el primero consiste en el uso o práctica constante y el segundo en la idea de que el uso o práctica en cuestión es jurídicamente obligatorio. Aunque también puede decirse que es la regulación de la conducta surgida espontáneamente de un grupo social y de observancia voluntaria para quienes lo constituyen, sin que ante su infracción quepa la posibilidad de la imposición forzosa por la autoridad salvo que se encuentre incorporada al sistema jurídico nacional.

8.- *Los principios generales de Derecho.* Son verdades o reglas jurídicas que han logrado superar las limitaciones de tiempo y lugar, y por lo mismo, son aplicables en todo sistema jurídico .

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

2.2.2 Territorio aduanero.

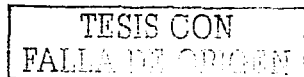
El *territorio aduanero* es "el territorio delimitado por las fronteras aduaneras dentro del cual resulta de aplicación un único sistema tributario aduanero (derechos de importación y de exportación) y de prohibición a la introducción y a la salida de las mercaderías."⁴⁹

La *Ley Aduanera* de nuestro país considera como territorio aduanero para efectos fiscales lo que señala el artículo 8º *Del Código Fiscal de la Federación*, de aplicación supletoria a la propia *Ley Aduanera*, entendiéndose como tal, México, país y territorio nacional, lo que conforme a la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* integra el territorio nacional y la zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial

Observando lo anterior, así como la realidad internacional, se pone de manifiesto que las fronteras aduaneras no siempre coinciden con las fronteras políticas de los distintos estados. En tales casos, el *territorio político* y el *territorio aduanero* presentan contornos diferentes. Esto lleva a concluir que la noción de territorio aduanero no puede asimilarse a los conceptos de *territorio de la nación y país*.

Así, puede ocurrir que en un territorio nacional coexistan varios territorios aduaneros o, que un territorio aduanero abarque el territorio nacional correspondiente a varios estados.

⁴⁹ Pedro Trujo Vargas, Op. Cit. p. 21.



2.3 Aduana.

Existen diferentes corrientes que establecen la definición etimológica del vocablo aduana. Sin embargo, existe una opinión generalizada de afirmar que su origen es arábigo. "Algunos autores designan su origen en la palabra *divanum*, *la casa donde se recogen los derechos*; posteriormente fue cambiando a *divana*, *diuana* y finalmente *aduanas*. Otra corriente importante es la que señala que esta voz proviene del vocablo persa *divan*, que significa *el lugar de reunión de los administradores de finanzas* y ha llegado hasta nosotros de árabe *diwan*; luego paso al italiano *dogana* y quedó en *aduanas*."⁵⁰

"Otros afirman que proviene del árabe *al-diwān* que significa *el registro*."⁵¹

Para el Lic. Felipe Acosta Roca, la *Aduana* "es la unidad administrativa dependiente de la *Secretaría de Hacienda y Crédito Público*, que se encarga de cumplir y hacer cumplir la legislación nacional e internacional relativa a la tenencia y al intercambio de bienes."⁵²

Concluyendo, las aduanas son los lugares autorizados para la entrada o la salida del territorio nacional de mercancías y de los medios en que se transportan o conducen.

Su fundamento legal se encuentra contemplado en el artículo 10 de la *Ley Aduanera*, así como en los artículos 7, 8, 9 y 10 de su Reglamento.

⁵⁰ Ibid, p. 24.

⁵¹ Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, p. 28

⁵² Felipe Acosta Roca, Op. Cit. p. 10.

Precisamente es la aduana quien controla la entrada y salida del territorio aduanero de todas las materias primas y manufacturas para aplicar la reglamentación dictada al respecto.

La regulación aduanera tiene su razón de ser cuando la mercancía se pone en movimiento y entra y sale de los territorios aduaneros. Es indispensable que las mercaderías se pongan en movimiento y atraviesen las fronteras para que resulten de aplicación las prohibiciones y los tributos relacionados con la introducción y salida de las mismas. En la terminología aduanera se utilizan las expresiones *importación* y *exportación* para referirse a estos fenómenos.

En la actualidad se estudia un poco la antigua institución de la aduana, y es claro que el concepto popular de ella y de sus funciones es muy limitado; se cree, generalmente, que son unas oficinas policíacas que se dedican a combatir el contrabando y, cuando mucho, a controlar a los viajeros internacionales y a sus equipajes.

Sin embargo, hay mucho más que eso en las aduanas; ya que se trata de un órgano de la administración pública mediante el cual se recaudan contribuciones, pero también se cumplen funciones económicas de primordial importancia para el Estado, se asegura una estadística muy exacta que sirve de apoyo a las políticas monetarias, cambiarias y en general todas las económicas y se trabaja en pro de la salud, la seguridad y otros bienes de trascendencia para la sociedad en que vivimos.

Toda esta actividad, tan importante y delicada, debe desarrollarse con apego estricto al llamado principio de legalidad, es decir fundamentando todos los actos que se lleven a cabo, en el Derecho y no en el arbitrio de quien los realice. Esto llevará a

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

su vez a mirar hacia la enorme y complicada legislación aduanera o marco jurídico en el que opera la aduana mexicana.

Las aduanas son unidades de la administración pública centralizada, que dependen de la *Administración General de Aduanas*, la cual tiene sus facultades y competencia contemplada en el artículo 29 del *Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de marzo de 2001.

2.3.1 Funciones

Las funciones básicas que tiene una aduana, son de "controlar y fiscalizar el paso y el pago de la entrada y salida de mercancías del territorio aduanero."⁵³ A su vez, dichas funciones se pueden desdoblar y clasificar en las siguientes:

- *De recaudación* (de los impuestos y derechos aduaneros; así como de las cuotas compensatorias).
- *De estadística* (del comercio exterior).
- *De prevención* (de los controles sanitarios y fitosanitarios; y del cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias).
- *De registro* (de los certificados de origen de mercancías; y del valor en aduana de las mercancías).

⁵³ Pedro Trejo Vargas, Op. Cit. p. 25.



- *De verificación* (del uso de las mercancías en los regímenes aduaneros suspensivos de impuestos al comercio exterior).
- *De control* (de la entrada y salida de mercancías al país).
- *De aplicación de políticas* (ejecutar la parte correspondiente a las políticas económicas y comercial; el permitir la importación de mercancías para el desarrollo de la industria; el restringir la importación de productos suntuarios).

En la actualidad, cuando el sistema clásico de regular y proteger la economía de un país mediante la imposición de los derechos de aduana ha desaparecido casi por completo; este tipo de contribuciones son también atacadas mediante formas de integración regional como zonas de libre cambio, uniones aduaneras, etc., que persiguen una libre circulación de mercancías por los territorios de los países miembros, sin que sea necesario pagar impuestos. De esta manera la aduana deja de ser una expresión de la soberanía nacional para transformarse actualmente en una institución de carácter supranacional.

2.4 Autoridades Aduaneras.

El artículo 2º, fracción II de la *Ley Aduanera* establece que se consideran autoridad o autoridades aduaneras a aquellas que de acuerdo con el *Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público* y demás disposiciones aplicables, tienen competencia para ejercer las facultades que la *Ley Aduanera* establece, sin embargo, la misma Ley en su artículo 150 dispone que *las autoridades aduaneras levantarán el acta de inco, y en el artículo 151 establece que las autoridades aduaneras procederán al embargo precautorio*, sin embargo no refiere cuáles de todas las autoridades son competentes para realizar estos actos dentro de un Procedimiento

TESIS CON
FALLA DE CUBRIR

Administrativo en Materia Aduanera y de esta forma nos tenemos que dirigir a revisar el *Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria*.

De una revisión minuciosa se ubica en el mencionado Reglamento Interior las siguientes autoridades: *Administración General de Grandes Contribuyentes, Administración General de Auditoría Fiscal Federal, Administraciones Locales de Auditoría Fiscal, Administración General de Aduanas y Administradores de Aduanas*.

A continuación se enuncian las disposiciones legales que confieren atribuciones y facultades en materia aduanera para poder realizar un Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera:

2.4.1 Administración General de Aduanas.

El artículo 29 del *Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria* establece que compete a tal dependencia, entre otras, las siguientes facultades:

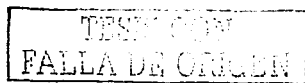
Fracción XI.- *Ordenar y practicar la verificación de mercancías de comercio exterior en transporte, la verificación en tránsito de vehículos de procedencia extranjera y de aeronaves y embarcaciones, la vigilancia y custodia de los recintos fiscales y de los demás bienes y valores depositados en ellos, llevar a cabo otros actos de vigilancia para cerciorarse del cumplimiento de las disposiciones legales que regulan y gravan la entrada al territorio nacional y la salida del mismo de mercancías y medios de transporte, el despacho aduanero y los hechos y actos que deriven de éste o de dicha entrada o salida.*



XII.- Ordenar y realizar la inspección y vigilancia permanente en el manejo, transporte o tenencia de las mercancías en los recintos fiscales y fiscalizados, así como en cualquier otra parte del territorio nacional.

XIII.- Ordenar y practicar la retención, persecución o embargo precautorio de las mercancías de comercio exterior, incluidos los vehículos, o de sus medios de transporte, cuando legalmente proceda, inclusive por el incumplimiento de Normas Oficiales Mexicanas, compromisos internacionales, requerimientos de orden público o cualquier otra regulación o restricción no arancelaria; notificar el embargo precautorio de aquellas mercancías respecto de las cuales no se acredite su legal internación al país; remitir en los plazos señalados en la legislación aduanera las actas a la autoridad competente o, en su caso, tramitar y resolver los procedimientos administrativos en materia aduanera; poner a disposición de la Aduana que corresponda las mercancías embargadas para que realice su control y custodia, y a su vez, se ponga a disposición de la unidad administrativa competente del Servicio de Administración Tributaria en los términos de la legislación aduanera. Sustanciar y resolver el procedimiento relacionado con la determinación provisional a que se refiere la Ley Aduanera, llevarla a cabo, así como notificarla.

XIV.- Determinar los impuestos al comercio exterior, derechos por servicios aduaneros, aprovechamientos, aplicar las cuotas compensatorias y determinar en cantidad líquida el monto correspondiente, a cargo de contribuyentes, responsables solidarios y demás obligados, así como determinar las otras contribuciones que se causen por la entrada al territorio nacional o la salida del mismo de mercancías y medios de transporte, incluso sus accesorios, cuando ello sea necesario o consecuencia del ejercicio de las facultades a que se refiere este precepto.



XXII.- Ordenar y practicar visitas domiciliarias, auditorías, inspecciones, actos de vigilancia, verificaciones y demás actos que establezcan las disposiciones fiscales y aduaneras, para comprobar el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes, responsables solidarios y demás obligados en materia de impuestos, incluyendo los que se causen por la entrada al territorio nacional o salida del mismo de mercancías y medios de transporte, derechos, aprovechamientos, estímulos fiscales, franquicias y accesorios de carácter federal; solicitar de los contribuyentes, responsables solidarios o terceros, datos, informes o documentos, para planear y programar actos de fiscalización y en materia de determinación de la base de los impuestos generales de importación o exportación, verificar y, en su caso, determinar la clasificación arancelaria de las mercancías de procedencia extranjera, así como comprobar de conformidad con los acuerdos, convenios o tratados en materia fiscal o aduanera de los que México sea parte, el cumplimiento de obligaciones a cargo de importadores, exportadores o productores; inclusive en materia de origen, verificar el cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias en las mercancías de comercio exterior, inclusive las normas oficiales mexicanas; declarar en el ejercicio de sus atribuciones, que las mercancías, vehículos, embarcaciones o aeronaves pasan a propiedad del Fisco Federal; imponer multas por el incumplimiento o cumplimiento extemporáneo a los requerimientos que formule en los términos de esta fracción; y prorrogar los plazos en que se deban concluir las visitas domiciliarias o revisiones que se efectúen en las oficinas de las propias autoridades; inspeccionar y vigilar los recintos fiscales y fiscalizados, y en este último caso vigilar el cumplimiento de sus obligaciones derivadas de la concesión o autorización otorgada para prestar los servicios de manejo, almacenaje y custodia de mercancías de comercio exterior, así como declarar el abandono de las mercancías que se encuentren en los patios y recintos fiscales bajo su responsabilidad; verificar el domicilio que los contribuyentes declaren en el pedimento, así como comprobar que los contribuyentes se localicen en el domicilio declarado, ordenar y practicar la

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

verificación de aeronaves y embarcaciones para comprobar su legal estancia en el país; imponer multas por el incumplimiento o cumplimiento extemporáneo a los requerimientos que formule en los términos de esta fracción.

XXVI.- Mantener la consulta permanente con los organismos y asociaciones representativos de los contribuyentes sobre cuestiones relevantes en materia aduanera que requieran ser simplificadas y facilitar el cumplimiento de sus obligaciones, así como analizar las propuestas hechas por los citados organismos y asociaciones que tengan por objeto dar claridad y sencillez a la aplicación de los procedimientos administrativos en materia aduanera.

XI.V.- Sustanciar y resolver el procedimiento relacionado con la determinación de contribuciones omitidas en los casos en que no proceda el embargo precautorio de las mercancías.

XLVII.- Evaluar y, en su caso, aceptar las garantías que se otorguen respecto de impuestos al comercio exterior, derechos por servicios aduaneros, accesorios, aprovechamientos y demás contribuciones que se causen con motivo de la entrada al territorio nacional o la salida del mismo de mercancías y medios de transporte, debiendo remitir la garantía a la Administración Local de Recaudación en cuya circunscripción territorial se encuentre el domicilio del contribuyente.

I.- Entregar a los interesados las mercancías objeto de una infracción a la Ley Aduanera y demás disposiciones fiscales, cuando dichas mercancías no estén sujetas a prohibiciones o restricciones y se garantice suficientemente el interés fiscal.

I.II.- Analizar, detectar y dar seguimiento, en coordinación con las demás autoridades competentes, respecto de las operaciones específicas de comercio

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

exterior, en que se presume la comisión de cualquier ilícito en cuanto al valor, origen, clasificación arancelaria de mercancías, evasión en el pago de contribuciones, cuotas compensatorias u otros aprovechamientos y derechos, incumplimiento de regulaciones y restricciones no arancelarias e infracciones administrativas, para la debida aplicación del programa de control aduanero y de fiscalización, así como investigar y dar seguimiento a las denuncias presentadas dentro del ámbito de su competencia.

LXIII - Dar a conocer a contribuyentes, responsables solidarios, productores, exportadores y demás obligados los hechos u omisiones imputables a éstos, conocidos con motivo de la revisión de gabinete, dictámenes o visitas domiciliarias, verificaciones de origen que les practiquen y hacer constar dichos hechos y omisiones en la resolución, oficio de observaciones o en la última acta parcial que se levante.

LXVIII.- Poner a disposición de la unidad administrativa competente del Servicio de Administración Tributaria, la mercancía de procedencia extranjera que haya pasado a propiedad del Fisco Federal, como consecuencia de un procedimiento aduanero que sea de su competencia, o que estando sujeta a dicho procedimiento se encuentre en los casos previstos en el Artículo 157 de la Ley Aduanera.

2.4.2 Administradores de las Aduanas.

El artículo 31 del *Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria* establece que compete a las aduanas, dentro de su circunscripción territorial que le corresponda, entre otras, ejercer las siguientes facultades contempladas en el artículo 29 anteriormente citado:

Fracción XI.- Ordenar y practicar la verificación de mercancías de comercio exterior en transporte, la verificación en tránsito de vehículos de procedencia extranjera y de aeronaves y embarcaciones, la vigilancia y custodia de los recintos fiscales y de los demás bienes y valores depositados en ellos; llevar a cabo otros actos de vigilancia para cerciorarse del cumplimiento de las disposiciones legales que regulan y gravan la entrada al territorio nacional y la salida del mismo de mercancías y medios de transporte, el despacho aduanero y los hechos y actos que deriven de éste o de dicha entrada o salida.

XII.- Ordenar y realizar la inspección y vigilancia permanente en el manejo, transporte o tenencia de las mercancías en los recintos fiscales y fiscalizados, así como en cualquier otra parte del territorio nacional.

XIII.- Ordenar y practicar la retención, persecución o embargo precautorio de las mercancías de comercio exterior, incluidos los vehículos, o de sus medios de transporte, cuando legalmente proceda, inclusive por el incumplimiento de Normas Oficiales Mexicanas, compromisos internacionales, requerimientos de orden público o cualquier otra regulación o restricción no arancelaria; notificar el embargo precautorio de aquellas mercancías respecto de las cuales no se acredite su legal internación al país; remitir en los plazos señalados en la legislación aduanera las actas a la autoridad competente o, en su caso, tramitar y resolver los procedimientos administrativos en materia aduanera; poner a disposición de la Aduana que corresponda las mercancías embargadas para que realice su control y custodia, y a su vez, se ponga a disposición de la unidad administrativa competente del Servicio de Administración Tributaria en los términos de la legislación aduanera Sustanciar y resolver el procedimiento relacionado con la determinación provisional a que se refiere la Ley Aduanera, llevarla a cabo, así como notificarla.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

XVI.- Determinar los impuestos al comercio exterior, derechos por servicios aduaneros, aprovechamientos, aplicar las cuotas compensatorias y determinar en cantidad líquida el monto correspondiente, a cargo de contribuyentes, responsables solidarios y demás obligados, así como determinar las otras contribuciones que se causen por la entrada al territorio nacional o la salida del mismo de mercancías y medios de transporte, incluso sus accesorios, cuando ello sea necesario o consecuencia del ejercicio de las facultades a que se refiere este precepto.

XXII.- Ordenar y practicar visitas domiciliarias, auditorías, inspecciones, actos de vigilancia, verificaciones y demás actos que establezcan las disposiciones fiscales y aduaneras, para comprobar el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes, responsables solidarios y demás obligados en materia de impuestos, incluyendo los que se causen por la entrada al territorio nacional o salida del mismo de mercancías y medios de transporte, derechos, aprovechamientos, estímulos fiscales, franquicias y accesorios de carácter federal, solicitar de los contribuyentes, responsables solidarios o terceros, datos, informes o documentos, para planear y programar actos de fiscalización y en materia de determinación de la base de los impuestos generales de importación o exportación, verificar y, en su caso, determinar la clasificación arancelaria de las mercancías de procedencia extranjera, así como comprobar de conformidad con los acuerdos, convenios o tratados en materia fiscal o aduanera de los que México sea parte, el cumplimiento de obligaciones a cargo de importadores, exportadores o productores; inclusive en materia de origen, verificar el cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias en las mercancías de comercio exterior, inclusive las normas oficiales mexicanas; declarar en el ejercicio de sus atribuciones, que las mercancías, vehículos, embarcaciones o aeronaves pasan a propiedad del Fisco Federal; imponer multas por el incumplimiento o cumplimiento extemporáneo a los requerimientos que formule en los términos de esta fracción; y prorrogar los plazos en que se deban concluir las

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

visitas domiciliarias o revisiones que se efectúen en las oficinas de las propias autoridades; inspeccionar y vigilar los recintos fiscales y fiscalizados, y en este último caso vigilar el cumplimiento de sus obligaciones derivadas de la concesión o autorización otorgada para prestar los servicios de manejo, almacenaje y custodia de mercancías de comercio exterior, así como declarar el abandono de las mercancías que se encuentren en los patios y recintos fiscales bajo su responsabilidad, verificar el domicilio que los contribuyentes declaren en el pedimento, así como comprobar que los contribuyentes se localicen en el domicilio declarado, ordenar y practicar la verificación de aeronaves y embarcaciones para comprobar su legal estancia en el país; imponer multas por el incumplimiento o cumplimiento extemporáneo a los requerimientos que formule en los términos de esta fracción.

XLIV.- Sustanciar y resolver el procedimiento relacionado con la determinación de contribuciones omitidas en los casos en que no proceda el embargo precautorio de las mercancías.

XLV.- Evaluar y, en su caso, aceptar las garantías que se otorguen respecto de impuestos al comercio exterior, derechos por servicios aduaneros, accesorios, aprovechamientos y demás contribuciones que se causen con motivo de la entrada al territorio nacional o la salida del mismo de mercancías y medios de transporte, debiendo remitir la garantía a la Administración Local de Recaudación en cuya circunscripción territorial se encuentre el domicilio del contribuyente.

L.- Entregar a los interesados las mercancías objeto de una infracción a la Ley Aduanera y demás disposiciones fiscales, cuando dichas mercancías no estén sujetas a prohibiciones o restricciones y se garantice suficientemente el interés fiscal.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

LIII.- Dirigir y operar la sala de servicios aduanales en aeropuertos internacionales, establecida dentro de su circunscripción territorial, respecto a la entrada al territorio nacional y la salida del mismo de mercancías y medios de transporte; el despacho aduanero y los hechos y actos que deriven de éste o de dicha entrada o salida, así como la vigilancia del cumplimiento de las obligaciones respectivas, inclusive las establecidas por las disposiciones sobre recaudación, cobro coactivo, imposición de sanciones, contabilidad de ingresos y movimiento de fondos.

2.4.3 Administración General de Grandes Contribuyentes.

El artículo 17 del *Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria* establece que compete a esta dependencia, entre otras, ejercer las siguientes facultades:

Fracción XXX.- Ordenar y practicar visitas domiciliarias, verificaciones de origen, auditorías, inspecciones, actos de vigilancia, verificaciones y los demás actos que establezcan las disposiciones fiscales y aduaneras, y en los acuerdos, convenios o tratados de los que México sea parte, para comprobar el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes, responsables solidarios y demás obligados en materia de impuestos, incluyendo los que se causen por la entrada al territorio nacional o salida del mismo de mercancías y medios de transporte, derechos, contribuciones de mejoras, aprovechamientos, estímulos fiscales, franquicias y accesorios de carácter federal.

XXXII.- Verificar la legal estancia en el país de mercancías de comercio exterior, vehículos, embarcaciones o aeronaves, y declarar en el ejercicio de sus atribuciones, cuando proceda, que las mercancías, vehículos, embarcaciones o aeronaves pasan a propiedad del Fisco Federal.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

XXXVI.- 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, y 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.

XII.- Dar a conocer a contribuyentes, responsables solidarios, productores, exportadores y demás obligados los hechos u omisiones imputables a éstos, conocidos con motivo de la revisión de gabinete, dictámenes o visitas domiciliarias, verificaciones de origen que les practiquen y hacer constar dichos hechos y omisiones en la resolución, oficio de observaciones o en la última acta parcial que se levante.

XIV.- Imponer las sanciones por infracción a las disposiciones fiscales o aduaneras que rigen las materias de su competencia, así como las que procedan por la omisión total o parcial en el pago de las aportaciones de seguridad social y en el entero de los descuentos correspondientes, así como condonar cuando proceda dichas multas y las impuestas por las unidades administrativas del Servicio de Administración Tributaria. Asimismo, condonar las multas autoimpuestas por los contribuyentes.

XIX.- Poner a disposición de la unidad administrativa competente del Servicio de Administración Tributaria, la mercancía de procedencia extranjera que haya pasado a propiedad del Fisco Federal, como consecuencia de un procedimiento aduanero que sea de su competencia, o que encontrándose sujeta a ese procedimiento se encuentre en los casos previstos en el Artículo 157 de la Ley Aduanera.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

LV.- 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 cuando por cualquier otra circunstancia no se puedan entregar o ya no se encuentren a disposición del Servicio de Administración Tributaria, coordinándose en su caso, con la unidad administrativa competente.

LX.- Formular, ante el Ministerio Público competente, las denuncias, querrelas, declaratorias de que el fisco ha sufrido o pudo haber sufrido perjuicio, por los delitos previstos en el Código Fiscal de la Federación, salvo los delitos de defraudación fiscal y sus comparables, y de los hechos que puedan constituir delitos de los servidores públicos del Servicio de Administración Tributaria en el desempeño de sus funciones, así como los relacionados con estos últimos y tratándose de hechos delictivos en que la Administración General de Grandes Contribuyentes resulte afectada, o aquéllos de que tenga conocimiento o interés, así como coadyuvar en todos los supuestos anteriores con el Ministerio Público competente, en representación del Servicio de Administración Tributaria.

LXXI.- Verificar el cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias en las mercancías de comercio exterior, así como la verificación de aeronaves y embarcaciones; declarar en el ejercicio de sus atribuciones, cuando proceda, que las mercancías, vehículos, embarcaciones o aeronaves pasan a propiedad del Fisco Federal.

LXXVII.- Ordenar y practicar la retención, persecución, embargo de mercancías de comercio exterior o sus medios de transporte, cuando no se acredite su legal importación, tenencia o estancia en el país; imponer multas por el incumplimiento o cumplimiento extemporáneo a los requerimientos que se formulen; así como

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

prorrogar los plazos en que se deban concluir las visitas domiciliarias o revisiones que se efectúen en las oficinas de las propias autoridades.

2.4.4 Administración General de Auditoría Fiscal Federal.

El artículo 23 del *Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria* establece la competencia de tal dependencia, a la cual le toca ejercer entre otras, las siguientes facultades:

Fracción VII.- Ordenar y practicar visitas domiciliarias, auditorias, inspecciones, actos de vigilancia, verificaciones y demás actos que establezcan las disposiciones fiscales y aduaneras, para comprobar el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes, responsables solidarios y demás obligados en materia de impuestos, incluyendo los que se causen por la entrada al territorio nacional o salida del mismo de mercancías y medios de transporte, derechos, contribuciones de mejoras, aprovechamientos, estímulos fiscales, franquicias y accesorios de carácter federal; solicitar de los contribuyentes, responsables solidarios o terceros, datos, informes o documentos, para planear y programar actos de fiscalización y en materia de determinación de la base de los impuestos generales de importación o exportación, verificar y, en su caso, determinar la clasificación arancelaria de las mercancías de procedencia extranjera, así como comprobar de conformidad con los acuerdos, convenios o tratados en materia fiscal o aduanera de los que México sea parte, el cumplimiento de obligaciones a cargo de importadores, exportadores o productores; inclusive en materia de origen, verificar el cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias en las mercancías de comercio exterior, inclusive las normas oficiales mexicanas; la verificación de mercancías de comercio exterior en transporte, incluso la referente a vehículos de procedencia extranjera y de aeronaves y embarcaciones; declarar en el ejercicio de sus

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

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, notificar a las autoridades del país de procedencia, en los términos del convenio internacional correspondiente, la localización de los vehículos o aeronaves robados u objeto de disposición ilícita, así como resolver acerca de su devolución y del cobro de los gastos autorizados que se hubieran ocasionado, imponer multas por el incumplimiento o cumplimiento extemporáneo a los requerimientos que formule en los términos de esta fracción; y prorrogar los plazos en que se deban concluir las visitas domiciliarias o revisiones que se efectúen en las oficinas de las propias autoridades; inspeccionar y vigilar los recintos fiscales y fiscalizados, y en este último caso vigilar el cumplimiento de sus obligaciones derivadas de la concesión o autorización otorgada para prestar los servicios de manejo, almacenaje y custodia de mercancías de comercio exterior, así como declarar el abandono de las mercancías que se encuentren en los patios y recintos fiscales bajo su responsabilidad.

IX.- Ordenar y practicar visitas domiciliarias a los contribuyentes, a fin de verificar el cumplimiento de las obligaciones fiscales relacionadas con la expedición de comprobantes fiscales, con la presentación de las solicitudes o avisos en materia del Registro Federal de Contribuyentes, así como solicitar la exhibición de los comprobantes que amparen la legal posesión o propiedad de las mercancías que vendan.

XIII.- Ordenar y practicar la retención, persecución, embargo de mercancías de comercio exterior y 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; tramitar y resolver los procedimientos aduaneros que se deriven del ejercicio de sus



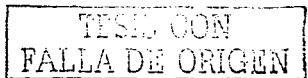
facultades de comprobación del cumplimiento de las obligaciones fiscales, o del ejercicio de las facultades de comprobación efectuado por otras autoridades fiscales, así como, ordenar en los casos que proceda, el levantamiento del citado embargo y la entrega de las mercancías embargadas, antes de la conclusión del procedimiento a que se refiere esta fracción, previa calificación y aceptación de la garantía del interés fiscal; habilitar almacenes como recintos fiscales para uso de la autoridad fiscal y aduanera.

XIX.- Determinar los impuestos y sus accesorios de carácter federal; aplicar las cuotas compensatorias y determinar en cantidad líquida el monto correspondiente, que resulte a cargo de los contribuyentes, responsables solidarios y demás obligados, así como determinar los derechos, contribuciones de mejoras, aprovechamientos y sus accesorios que deriven del ejercicio de las facultades a que se refiere este artículo.

XX.- Dar a conocer a contribuyentes, responsables solidarios y demás obligados los hechos u omisiones imputables a éstos, conocidos con motivo de la revisión de gabinete, dictámenes o visitas domiciliarias, y hacer constar dichos hechos y omisiones en el oficio de observaciones o en la última acta parcial que se levante.

XXI.- Imponer las sanciones por infracción a las disposiciones fiscales o aduaneras que rigen las materias de su competencia, así como las que procedan por la omisión total o parcial en el pago de las aportaciones de seguridad social y en el entero de los descuentos correspondientes.

XXII.- Informar a la autoridad competente de los hechos de que tenga conocimiento con motivo de sus actuaciones que puedan constituir delitos fiscales acompañando, en su caso, la cuantificación del perjuicio sufrido por el Fisco



Federal; de aquellos delitos en que incurran servidores públicos del Servicio de Administración Tributaria en el desempeño de sus funciones, así como proporcionarle a dicha autoridad, en su carácter de coadyuvante del Ministerio Público el apoyo técnico y contable en los procesos penales que deriven de dichas actuaciones.

XXIV.- Poner a disposición de la unidad administrativa competente del Servicio de Administración Tributaria, la mercancía de procedencia extranjera que haya pasado a propiedad del Fisco Federal, como consecuencia de un procedimiento aduanero que sea de su competencia, o que estando sujeta a dicho procedimiento se encuentre en los casos previstos en el Artículo 157 de la Ley Aduanera.

Asimismo dicho artículo cita que respecto de las entidades y sujetos a que se refiere el Artículo 17, Apartado B de este reglamento, la *Administración General de Auditoría Fiscal Federal*, sus unidades centrales y Administraciones Locales ejercerán las facultades en materia aduanera, salvo la verificación de origen.

2.4.5 Administradores Locales de Auditoría Fiscal.

El artículo 25 del *Reglamento del Servicio de Administración Tributaria* establece la competencia de las dependencias bajo este nombre, a las cuales les toca ejercer, entre otras, las siguientes establecidas en el artículo 25 del citado Reglamento:

Fracción VII.- Ordenar y practicar visitas domiciliarias, auditorías, inspecciones, actos de vigilancia, verificaciones y demás actos que establezcan las disposiciones fiscales y aduaneras, para comprobar el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes, responsables solidarios y demás obligados en materia de impuestos, incluyendo los que se causen por la entrada al territorio



nacional o salida del mismo de mercancías y medios de transporte, derechos, contribuciones de mejoras, aprovechamientos, estímulos fiscales, franquicias y accesorios de carácter federal; solicitar de los contribuyentes, responsables solidarios o terceros, datos, informes o documentos, para planear y programar actos de fiscalización y en materia de determinación de la base de los impuestos generales de importación o exportación, verificar y, en su caso, determinar la clasificación arancelaria de las mercancías de procedencia extranjera, así como comprobar de conformidad con los acuerdos, convenios o tratados en materia fiscal o aduanera de los que México sea parte, el cumplimiento de obligaciones a cargo de importadores, exportadores o productores; inclusive en materia de origen: verificar el cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias en las mercancías de comercio exterior, inclusive las normas oficiales mexicanas; la verificación de mercancías de comercio exterior en transporte, incluso la referente a vehículos de procedencia extranjera y 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, notificar a las autoridades del país de procedencia, en los términos del convenio internacional correspondiente, la localización de los vehículos o aeronaves robados u objeto de disposición ilícita, así como resolver acerca de su devolución y del cobro de los gastos autorizados que se hubieran ocasionado, imponer multas por el incumplimiento o cumplimiento extemporáneo a los requerimientos que formule en los términos de esta tracción; y prorrogar los plazos en que se deban concluir las visitas domiciliarias o revisiones que se efectúen en las oficinas de las propias autoridades; inspeccionar y vigilar los recintos fiscales y fiscalizados, y en este último caso vigilar el cumplimiento de sus obligaciones derivadas de la concesión o autorización otorgada para prestar los servicios de manejo, almacenaje y custodia de mercancías de comercio exterior, así como

TEEL CON
FALLA DE ORIGEN

declarar el abandono de las mercancías que se encuentren en los patios y recintos fiscales bajo su responsabilidad.

XIII.- Ordenar y practicar la retención, persecución, embargo de mercancías de comercio exterior y 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; 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, el levantamiento del citado embargo y 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; habilitar almacenes como recintos fiscales para uso de la autoridad fiscal y aduanera.

XIX.- Determinar los impuestos y sus accesorios de carácter federal; aplicar las cuotas compensatorias y determinar en cantidad líquida el monto correspondiente, que resulte a cargo de los contribuyentes, responsables solidarios y demás obligados, así como determinar los derechos, contribuciones de mejoras, aprovechamientos y sus accesorios que deriven del ejercicio de las facultades a que se refiere este artículo.

XX.- Dar a conocer a contribuyentes, responsables solidarios y demás obligados los hechos u omisiones imputables a éstos, conocidos con motivo de la revisión de gabinete, dictámenes o visitas domiciliarias, y hacer constar dichos hechos y omisiones en el oficio de observaciones o en la última acta parcial que se levante.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

XXII.- Imponer las sanciones por infracción a las disposiciones fiscales o aduaneras que rigen las materias de su competencia, así como las que procedan por la omisión total o parcial en el pago de las aportaciones de seguridad social y en el entero de los descuentos correspondientes.

XXIV.- Poner a disposición de la unidad administrativa competente del Servicio de Administración Tributaria, la mercancía de procedencia extranjera que haya pasado a propiedad del Fisco Federal, como consecuencia de un procedimiento aduanero que sea de su competencia, o que estando sujeta a dicho procedimiento se encuentre en los casos previstos en el Artículo 157 de la Ley Aduanera.

De lo anterior se desprende que las únicas autoridades que se encuentran facultadas legalmente para practicar la revisión aduanal de mercancías de procedencia extranjera, y en su caso embargarlas son:

1. *La Administración General de Auditoría Fiscal Federal;*
2. *Las Administraciones Locales de Auditoría Fiscal;*
3. *La Administración General de Grandes Contribuyentes;*
4. *La Administración General de Aduanas;*
5. *Las Aduanas.*

Éstas son las autoridades que tienen injerencia y aplican las disposiciones de la legislación aduanera en cuanto a regular, fiscalizar y gravar la entrada y la salida del territorio nacional de mercancías y medios de transporte en que éstas se conducen.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Aunque se debe considerar que el ejercicio de las funciones administrativas de las autoridades aduaneras no se puede desempeñar de manera aislada y omnipotente, sino que se efectúa de manera coordinada con autoridades migratorias, autoridades sanitarias, autoridades de comunicación, autoridades de marina, etc.

De lo hasta aquí expuesto, se aprecia claramente que los diversos cuerpos policíacos, tales como Policía Judicial Federal (PGR), Policía Federal de Caminos y demás Autoridades Estatales de Policía, Vialidad y Transportes, por sí solas, no son competentes para asegurar, embargar o secuestrar mercancías extranjeras por presuntas infracciones a las disposiciones aduaneras, incluso ni siquiera para cuestionar sobre la legal estancia en el país de tal o cual mercancía extranjera, toda vez que éstas tienen otras funciones específicas, mismas que desde luego, son muy ajenas a la materia aduanera

2.5 Recinto Fiscal y Fiscalizado.

Felipe Acosta señala que "*recinto fiscal* es el área o lugar que la autoridad aduanera administra, en donde se realizan funciones de fiscalización, manejo, almacenaje, custodia, carga y descarga de mercancías de comercio exterior."⁴⁴

El artículo 14 de la *Ley Aduanera* define lo que se debe entender por Recinto Fiscal y Fiscalizado, mencionando a la letra lo siguiente:

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

⁴⁴ Felipe Acosta Roca, Op. Cit. p. 99.



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

La Secretaría podrá otorgar la concesión para que los particulares presten los servicios de manejo, almacenaje y custodia de mercancías de comercio exterior, en cuyo caso el inmueble en que los particulares presten dichos servicios se denominará recinto fiscalizado.

La concesión a que se refiere este artículo, se otorgará hasta por un plazo de veinte años, el cual podrá prorrogarse hasta por un plazo igual, a solicitud del interesado, a partir del décimo octavo año, y siempre que se cumpla con los requisitos necesarios para el otorgamiento de la concesión. Dicha concesión sólo se otorgará a personas morales constituidas de conformidad con las leyes mexicanas, cuando los inmuebles en los que se vaya a prestar el servicio colinden o se encuentren dentro de los recintos fiscales y se cumpla con los requisitos que establezca la Secretaría mediante reglas y, en su caso, los establecidos en la convocatoria.

La concesión se otorgará mediante licitación cuando el inmueble se encuentre ubicado dentro del recinto fiscal. En los demás casos, se otorgará a solicitud del interesado, siempre que cumpla con los requisitos que señale la Secretaría mediante reglas.

Las remuneraciones por la prestación de estos servicios se fijarán entre las partes, cuando los mismos sean prestados por particulares. En el caso de la transferencia de mercancías de un almacén a otro, las partes estarán a lo dispuesto por la fracción VI del artículo 15 de esta Ley.



Los recintos fiscales son operados por personal de la aduana, mientras que los recintos fiscalizados son operados por particulares a quien la SHCP otorga una concesión para prestar estos servicios.

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

Dichos recintos, tienen la función principal para nuestro estudio, de efectuar el llamado *depósito fiscal*, refiriéndonos al "almacenamiento de mercancías de procedencia extranjera o nacional en almacenes generales de depósito que puedan prestar este servicio, con autorización para ello de las autoridades aduaneras."⁵⁵

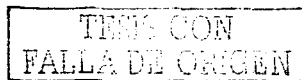
2.5.1 Diferencias entre Recinto Fiscal y Fiscalizado.

La diferencia fundamental entre ambos radica en que los recintos fiscales son controlados por personal de la aduana y los recintos fiscalizados no.

Otra diferencia es la ubicación de los mismos, ya que en el caso de los recintos fiscales, invariablemente estarán dentro de las instalaciones de la aduana, mientras que los fiscalizados podrán ubicarse dentro de la aduana o bien consistir en inmuebles que, sin excepción, deberán colindar con la misma, la propia SHCP señalará la zona que podrán ocupar estas recintos fiscalizados

Por ultimo, en el caso de recintos fiscalizados, al tratarse de particulares que están prestando servicios, las remuneraciones por las prestaciones de éstos se fijarán

⁵⁵ Eric Zepeda Salinas, *Nuevos Regímenes Aduaneros*, p.79



por acuerdo entre las partes (es decir, por acuerdo entre los particulares que prestan el servicio de almacenaje y por aquellos que lo solicitan), a diferencia de lo que sucede con los recintos fiscales en los que los particulares pagan los derechos correspondientes por el uso de estos almacenes, pago que se encuentra regulado por la Ley Federal de Derechos.

2.6 Despacho aduanero.

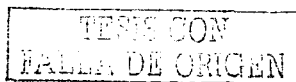
Para Andrés Rohde el despacho aduanero "es el conjunto de trámites y procedimientos que, con arreglo a las disposiciones en vigor, se siguen antes las dependencias aduaneras, y por medio de los cuales se asegura la correcta verificación de las declaraciones comprometidas y la determinación de los valores de los efectos que se presentan para su ulterior ingreso a la plaza, asegurando en esta forma la percepción de la renta fiscal."⁵⁶

El Consejo de Cooperación Aduanera de Bruselas en su *Glosario de Términos Aduaneros Internacionales* define al despacho aduanero como "el cumplimiento de las formalidades aduaneras necesarias para poner las mercancías importadas a la libre disposición o para colocarlas bajo otro régimen aduanero, o también para exportar mercancías"⁵⁷

De acuerdo a la legislación aduanera el despacho aduanero debe realizarse en las aduanas por las autoridades aduaneras, así como por los consignatarios, destinatarios, propietarios, poseedores o tenedores, en el caso de importaciones, y por los remitentes en las exportaciones así como por agentes y apoderados aduanales.

⁵⁶ Andrés Rohde Ponce, Op. Cit. p. 355.

⁵⁷ Máximo Carvajal Contreras, Op. Cit. p. 365.



De la definición legal que brinda la *Ley Aduanera*, claramente se deduce que el despacho aduanero de mercancías es el cordón umbilical de las operaciones de comercio exterior, por lo que es necesario desentrañar su verdadero alcance; y en ese ánimo se observa únicamente que la definición de referencia fue omisa en incluir dentro de su contenido los actos relacionados con la conducción, control y depósito ante la aduana de mercancías, así como el indicar que el objetivo final que se persigue con la realización del despacho, es el desaduanamiento de las mercancías motivo de importación o exportación.

Así, con base en lo comentado en el párrafo anterior, se puede definir como el conjunto de actos y formalidades, sucesivos entre sí, que tienen por objeto el regular en territorio nacional, la entrada, conducción, control, depósito ante la aduana y salida de mercancías del territorio nacional, que de acuerdo con los diferentes trámites y regímenes aduaneros establecidos en la *Ley Aduanera*, deben realizar en la aduana las autoridades aduaneras y los sujetos a quienes la Ley reconoce personalidad jurídica para llevar a cabo el despacho aduanero de mercancías, con el propósito de lograr el desaduanamiento de las mismas.

Es de vital importancia hacer la prevención de que las reglas para el despacho aduanero de mercancías no pueden ser las mismas para todos los casos, toda vez que éstas cambian considerando el tipo de bienes, su volumen, medio en que se transportan, régimen aduanero al que son destinados y la aduana por donde se efectúe la operación.

Como excepción a la conocida regla general de que el despacho aduanero de mercancías debe realizarse en las aduanas, secciones aduaneras y otros recintos fiscales autorizados, se tiene que cuando éstos últimos sean insuficientes para atender las necesidades que los usuarios demandan, debido al volumen y tipo de bienes objeto

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

de la operación. a petición de parte interesada, el despacho puede llevarse a cabo en lugar distinto del autorizado, incluso en instalaciones propiedad de particulares, siempre que se trate de operaciones de exportación, según lo establece el artículo 19 de la *Ley Aduanera*, en relación con el diverso número 10 de su Reglamento.

Las reglas del Despacho Aduanero difieren de acuerdo al tipo de régimen aduanero al cual se destinan las mercancías, el medio de transporte, el lugar de introducción o extracción, etc.

La forma oficial aprobada por la SHCP para realizar el despacho aduanero es el pedimento.

•Al *exportar mercancías* los documentos que deben acompañar al pedimento son:

- La factura o cualquier documento que exprese el valor comercial de las mismas.

- Los documentos que comprueben el cumplimiento de los requisitos en materia de restricciones y regulaciones no arancelarias a la exportación.

•Al *importar mercancías* los documentos que deben acompañar al pedimento son:

- La factura comercial cuando el valor en aduana de las mercancías se determine conforme al valor de transacción el valor de dichas mercancías exceda de la cantidad previamente establecida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

IMPORTE NO SALE
FALLA DE ORIGEN

-El conocimiento de embarque, para el caso de tráfico marítimo, o la guía aérea, en caso de tráfico aéreo.

-Los documentos que comprueben el cumplimiento de los requisitos en materia de regulaciones o restricciones no arancelarias a la importación.

-La comprobación del origen y de la procedencia de las mercancías para efectos de aplicación de preferencias arancelarias, cuotas compensatorias, cupos, mercado de país de origen ,etc.

-El documento en el que conste la garantía, cuando el valor declarado en la mercancía sea inferior al precio estimado que establezca la SHCP, mediante depósito en acta administrativa.

-El certificado de peso o volumen expedido por la empresa certificadora autorizada por la SHCP cuando se trate de mercancías a granel en aduanas de tráfico marítimo.

-La información que permita la identificación, análisis y control que señale la SHCP mediante reglas. En el caso 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.

2.7 Definición de impuestos al comercio exterior o impuestos aduaneros.

Son aquellos que se causan con motivo de la introducción o extracción de mercancías del territorio nacional. Los impuestos aplicables al comercio exterior en México son:

TESTEADOR
FALLA DE ORIGEN

- El Impuesto General de Importación.
- El Impuesto General de Exportación.

“Los *impuestos aduaneros* son una prestación pecuniaria que deben pagar las personas físicas o morales que hacen pasar mercancías a través de las fronteras, costas o límites de un país determinado, sean nacionales, nacionalizadas o extranjeras, destinadas a ser consumidas, respectivamente, dentro del territorio nacional (impuestos de importación) o fuera de dicho territorio (impuestos a la exportación).”⁵⁸

De la definición transcrita se pueden observar los siguientes elementos:

El sujeto activo. Es el estado, ya que impone la obligación tributaria aduanera y exige el cumplimiento de la misma, percibiendo la contribución.

El sujeto pasivo. Es la persona física o moral que jurídicamente debe pagar el crédito tributario por haberse colocado dentro de los supuestos de la norma aduanera. La federación, el Distrito Federal, los estados, los municipios, las unidades de la administración pública paraestatal, las instituciones de beneficencia privadas y las sociedades cooperativas, también pueden tener la categoría de sujetos pasivos.

Hecho generador. Es el acto de introducir mercancías o la extracción de las mismas del territorio aduanero o su reexportación de las zonas de desgravación aduanera al resto del país, de acuerdo al régimen aduanero a que se sujete la mercancía.

⁵⁸ Pedro Trejo Vargas, Op. Cit. p. 34



El objeto del impuesto. Es la importación y exportación de mercancías; se requiere que éstas sean destinadas a alguno de los regímenes aduaneros que establezca la Ley y se encuentren sujetos al pago de los impuestos al comercio exterior.

Base gravable. Es la cantidad sobre la que se determina el impuesto. En el impuesto de importación, será el valor de transacción o el que la Ley estime aplicable; en el impuesto de exportación el valor comercial de las mercancías.

Tasa o cuota. Es la cantidad que debe de cubrirse de acuerdo al porcentaje del valor de la mercancía. En nuestro país la *Ley del Impuesto General de Importación* y la *Ley del Impuesto General de Exportación*, establecen respectivamente las cuotas, aplicables a la importación y exportación de las mercancías. En el primer caso las que se establecen son de cuatro niveles: 5%, 10%, 15% y 20%. En la exportación la mayoría de las cuotas son exentas.

La obligación aduanera. Se traduce como el pago en dinero que el sujeto pasivo debe enterar al Estado en concepto de impuesto por la introducción o extracción de mercancías del territorio aduanero, una vez realizado el aforo y cumplido con los requisitos y formalidades del despacho aduanero. El Artículo 83 de la *Ley Aduanera* señala el momento en el que se pagarán las contribuciones al comercio exterior.

Las exenciones y franquicias que se prevén para la de importación de mercancías, son las establecidas en el artículo 61 de la *Ley Aduanera*.

Con motivo de las operaciones de comercio exterior se causan diferentes impuestos y derechos que se establecen en cada una de sus respectivas leyes.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Ahora bien, con todo lo explicado en el presente capítulo, se puede observar que es el preámbulo para adentrarse en forma directa al comercio exterior y aduanal, analizando todas y cada una de sus acepciones a tratar en el tema en cuestión, como lo es entre otros puntos la Aduana, que tan importantes funciones realiza y es parte fundamental del control de la entrada y salida de mercancías de comercio exterior.

Asimismo, es menester considerar todos los temas analizados debido a la gran injerencia que tienen en el objeto de nuestro estudio.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPÍTULO III
PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MATERIA
ADUANERA

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

3.1 Definición de procedimiento administrativo en materia aduanera (PAMA).

De conformidad con el *Manual General para la Tramitación del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera*, emitido por la *Administración General de Auditoría Fiscal*, del *Servicio de Administración Tributaria*, la definición sería la siguiente: Se denomina PAMA al conjunto de actos previstos en la *Ley Aduanera*, ligados en forma sucesiva y con la finalidad de emitir una resolución condenatoria o absolutoria, respetando la garantía de audiencia al particular al valorar las probanzas y analizar las argumentaciones que pretendan justificar la legal importación, tenencia o estancia de las mercancías de procedencia extranjera en territorio nacional.

Para el Licenciado Arturo Hernández de la Cruz "el Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera es un conjunto de actos jurídicos que enlazados en una secuencia lógica permiten a la autoridad aduanera determinar si una mercancía de origen o procedencia extranjera, se encuentra de manera legal en el país, o bien si su estancia en territorio nacional ha cubierto los requisitos y formalidades que exige la legislación aduanera que le es aplicable, lo anterior después de que el particular ha tenido la oportunidad de expresar en su favor los alegatos que ha juzgado pertinentes y presentar las pruebas correspondientes"⁵⁹

Es un procedimiento que se encuentra precisado en los artículos 150, 151, 152, 153, 154 y 155 de la *Ley Aduanera* vigente, en los cuales se dan a conocer los lineamientos básicos del mismo y de donde se pueden obtener elementos esenciales que lo conforman, los cuales se tratarán en el siguiente apartado.

⁵⁹ Arturo Hernández de la Cruz, *Estudio Práctico de los PAMAS*, p. 23



3.2 Elementos principales del PAMA.

Para que un procedimiento se pueda considerar de carácter administrativo en materia aduanera, debe reunir como mínimo los elementos que en los siguientes puntos explicaremos.

3.2.1 Existencia de un procedimiento.

En este caso se entenderá a toda aquella serie sucesiva de actos jurídicos que ligados uno tras otro pueden arrojar como resultado final, determinar si una mercancía de origen o procedencia extranjera se encuentra en territorio nacional de forma legal.

3.2.2 Embargo precautorio.

El motivo principal que genera este tipo de procedimientos, y el cual lo hace distinguible de otros, es que en el presente caso existe la práctica de un embargo precautorio de mercancías que es motivo de la presunción de irregularidades o infracciones, aunque bien cabe mencionar que por disposición legal se puede llegar a dar un embargo precautorio para garantizar el interés fiscal, e incluso la autoridad aduanera puede llegar al embargo precautorio de los medios de transporte en que se conducen las mercancías.

3.2.3 Presunción de irregularidades graves.

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



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

3.2.4 Emisión de documentos oficiales que indiquen el inicio y el fin del procedimiento.

El PAMA es un procedimiento formal, el cual tiene que realizarse por la autoridad aduanera y el contribuyente, cumpliéndose con ciertos pasos perfectamente delimitados, uno de ellos es la declaración de inicio a través de un documento oficial expedido por autoridad aduanera competente y terminará con la emisión de otro documento expedido igualmente por personal competente, el cual deberá de tener los distintivos que lo identifiquen como oficial.

3.2.5 Tiempo de resolución.

La *Ley Aduanera* establece que la autoridad aduanera tendrá cierto tiempo en el que deberá resolverse el procedimiento. El tiempo que la mencionada Ley establece para su resolución, contados a partir del día siguiente al que surte efectos la notificación del acta de inicio es de cuatro meses.

3.2.6 Garantía de audiencia.

En este caso la aplicación de preceptos constitucionales le concede al particular tiempos para ofrecer alegatos y pruebas que intenten desvirtuar el supuesto de irregularidad en que se colocó en un principio. La *Ley Aduanera* establece que el

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

derecho de audiencia se ejercerá en los diez días hábiles siguientes a aquél en que haya surtido efectos la notificación del acta de inicio.

3.2.7 Utilización de medios de defensa posteriores a la emisión de la resolución.

Al igual que en otro tipo de procedimientos, una vez que la autoridad administrativa ha dictado la resolución con la que pone fin al procedimiento, el particular puede controvertir tal decisión a través de la promoción de medios de defensa legal. Los medios de defensa contra este procedimiento están contemplados en el artículo 203 de la *Ley Aduanera*.

3.3 Fases del PAMA.

El Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera se compone de varias fases o momentos, los cuales presentan aspectos particulares que permiten distinguir a uno del otro, estas fases según el orden en que se deben de efectuar son las siguientes.

3.3.1 Levantamiento de un escrito o acta de irregularidades.

Es de establecerse primero, que con fundamento en lo dispuesto por los artículos 23 fracción XIII y 29 fracción XIII del *Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria*, la *Administración General de Auditoría Fiscal Federal*, junto con la *Administración General de Aduanas*, con apoyo de las respectivas unidades administrativas a su cargo, cuentan con facultades legales para tramitar y resolver los procedimientos aduaneros que deriven del ejercicio de sus facultades de revisión.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El artículo 46 de la *Ley Aduanera* establece que cuando las autoridades aduaneras con motivo de la revisión de documentos presentados para el despacho de las mercancías, del reconocimiento aduanero,^{*} del segundo reconocimiento o de la verificación de las mercancías, tengan conocimiento de cualquier irregularidad, la misma se hará constar por escrito o en acta circunstanciada que para tal efecto se levante de conformidad con el procedimiento que corresponda en los términos de los artículos 150 a 153 de esta Ley.

De lo anterior, se observa que el texto de la Ley indica que las autoridades aduaneras tienen dos opciones para hacer constar irregularidades que observen en sus diversas facultades de comprobación.

Una de estas opciones es levantar un escrito de irregularidades cuando las inconsistencias que se observen por parte de la autoridad aduanera en el ejercicio de sus facultades de comprobación, tenga que ver con la determinación de contribuciones omitidas, cuotas compensatorias y en su caso la imposición de sanciones, para iniciar un procedimiento que establece el artículo 152 de la *Ley Aduanera*, llamado Procedimiento Administrativo de Contribuciones Omitidas, procedimiento en el cual no se realiza el embargo precautorio de mercancías.

Otra de estas opciones es el levantamiento de un acta circunstanciada de hechos donde se de cuenta de las irregularidades que fueron encontradas por la autoridad aduanera al practicar el reconocimiento aduanero conforme lo dispone el artículo 44 de la *Ley Aduanera*, o bien cuando sea resultado de la práctica del segundo reconocimiento conforme lo dispone el mismo artículo, e incluso cuando las

* El reconocimiento aduanero es la acción de verificar la naturaleza y valor de las mercancías, establecer su peso, cuenta o medida, clasificarlas en la nomenclatura arancelaria y determinar los impuestos y derechos aplicables.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

mercancías al no haberles tocado la práctica de tales facultades de comprobación o ya haberlas superado, sean motivo de la revisión a través de la presentación de una orden de verificación de mercancías en transporte o en su caso cuando la autoridad realice la revisión de los documentos que fueron presentados para la practica del despacho aduanero en un momento posterior a los tres antes mencionados, y se realice en el domicilio del contribuyente a través de la práctica de una visita domiciliaria. En estos casos la autoridad si puede realizar un embargo precautorio de mercancías.

3.3.2 Elaboración del acta de inicio de PAMA.

Una vez que la autoridad aduanera ha determinado las presuntas irregularidades y si se concluye que con las mismas se cometen infracciones que se consideren graves por la *Ley Aduanera*, y así mismo, se cae en el supuesto de un embargo precautorio de mercancías y de los medios en que se transportan, la autoridad en cita iniciará el denominado Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera a través de un documento que se conoce como Acta de Inicio del procedimiento.

En la citada Acta de Inicio se establecerán los datos que permitan identificar a la autoridad que actúa así como al importador o tenedor fe las mercancías y se decretará el embargo precautorio de mercancías.

Esta acta deberá entregarse al interesado mediante notificación por escrito, la cual podrá ser personal, para realizar dicha notificación se tienen que cumplir las formalidades siguientes:

a) La identificación de la autoridad que practica la diligencia. Debiéndose especificar los nombres, cargos y dependencia a la cual se encuentra adscrito el personal actuante, así como la descripción de los instrumentos identificatorios de

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

éstos, mismos que deben estar vigentes y expedidos por el titular de la dependencia correspondiente.

b) Los hechos y circunstancias que motivan el inicio del procedimiento, lo que se traduce en que la autoridad que practica el embargo, debe de explicar las razones y fundamentos de Ley en que se basa para embargar la mercancía.

c) La descripción, naturaleza y demás características de las mercancías, señalando cuales son objeto de embargo precautorio, por no acreditar su legal estancia en el país.

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

e) La descripción de la orden de inspección, verificación o visita domiciliaria, en su caso (número de folio, fecha, autoridad que expide la orden, etc.)

f) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que fueron descubiertas las mercancías.

g) El requerimiento hecho al particular para que designe dos testigos y señale domicilio para oír y recibir notificaciones dentro de la circunscripción territorial de la autoridad competente, salvo que se trate de pasajeros, en cuyo caso, podrán señalar un domicilio fuera de dicha circunscripción. Si los testigos no aceptan fungir como tales, quien practique la diligencia los designara.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

h) El apercibimiento hecho al interesado en el sentido de que si no señala domicilio, o de señalar uno que no le corresponda a él o a su representante, las notificaciones que fueren personales se realizarán por estrados.

i) La comunicación hecha al interesado, en el sentido de que cuenta con un plazo de diez días para ofrecer las pruebas y alegatos que a su derecho convenga, y

j) La firma autógrafa del personal actuante.

El acta de embargo 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. Otra particularidad, consiste en que la autoridad nombrará al contribuyente visitado como depositario de dichas mercancías siempre que se encuentre al corriente de sus obligaciones fiscales y no exista peligro inminente de que éste realice cualquier maniobra tendiente a evadir el cumplimiento de sus obligaciones fiscales.

3.3.3 Período para la presentación de alegatos y pruebas.

Según lo dispone el primer párrafo del artículo 153 de la *Ley Aduanera* vigente, las pruebas y alegatos que más convengan a los intereses del afectado, con motivo de la instauración de un Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera, deberán ofrecerse por escrito ante la autoridad aduanera que hubiera levantado el acta de embargo respectiva. Tanto el ofrecimiento, como el desahogo y valoración de las pruebas se hará de conformidad con lo dispuesto por los artículos 123 y 130 del *Código Fiscal de la Federación* vigente.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El período que establece el artículo 153 de la *Ley Aduanera* para este efecto es de diez días hábiles,* los cuales se contarán a partir del día siguiente a aquél en que surta efectos la notificación del Acta de Inicio.

Sobre el particular, es de señalarse que esta etapa pretende consagrar la denominada garantía de audiencia contenida en el artículo 14 Constitucional, la cual consiste fundamentalmente, en el derecho de los particulares de ser oídos por parte de la autoridad de manera previa, a la afectación de su esfera jurídica. Dicha garantía, consiste fundamentalmente en dos aspectos, el primero en función de permitir al particular el ofrecimiento de pruebas; y el segundo, el permitir alegar o señalar las consideraciones de derechos que a sus intereses convengan.

En esta tesitura, el particular podrá presentar los documentos que probablemente no contaba en el momento de iniciarse el PAMA, los cuales deberá anexar a su escrito, y además, podrá señalar las consideraciones de derecho que tenga a su alcance para desvirtuar la procedencia del embargo respectivo, o inclusive podrá ofrecer la sustitución de la garantía cuando esta sea procedente.

A efecto de detallar más lo mencionado en los párrafos anteriores, se señalarán los documentos que se deben acompañar al escrito del interesado:

I.- Los documentos que acrediten su personalidad cuando actúe a nombre de otro o de personas morales, o en los que conste que ésta ya hubiera sido reconocida por la autoridad fiscal que emitió el acto o resolución impugnada o que se cumple con los requisitos a que se refiere el primer párrafo del artículo 19 del *Código Fiscal de la*

* Por aplicación de lo que establece el artículo 12 y la fracción II del artículo 258 del Código Fiscal de la Federación, que resulta aplicable supletoriamente a la Ley Aduanera tal y como lo establece el artículo 1 de la misma, se considerarán días hábiles aquellos en que se encuentre abiertas al público las oficinas de las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

TRABAJOS
FALLA DE ORIGEN

Federación, el cual establece que la representación de las personas físicas o morales ante las autoridades fiscales, se hará mediante escritura pública, mediante carta poder firmada ante dos testigos y ratificadas las firmas del otorgante y testigos ante las autoridades fiscales, notario o fedatario público, o en el caso de recursos administrativos, mediante la constancia de inscripción en el registro de representantes legales que lleve la autoridad fiscal, en los términos previstos en el reglamento del código citado.

II.- El documento en que conste el acto impugnado, o sea, el Acta de Inicio del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera, levantada en contra del promovente, en la que se traba embargo sobre las mercancías pertenecientes a éste.

III.- Constancia de notificación del acto impugnado, excepto cuando el promovente declare bajo protesta de decir verdad que no recibió constancia o cuando la notificación se haya practicado por correo certificado con acuse de recibo o se trate de negativa fieta. Si la notificación fue por edictos, deberá señalar la fecha de la última publicación y el órgano en que ésta se hizo. En estos casos, generalmente la notificación consta en el cuerpo de la propia acta de embargo.

IV.- Las pruebas documentales que ofrezca, tales como facturas, pedimentos de importación o exportación, etc. y el dictamen pericial, en su caso.

En caso de faltar alguno de los documentos antes señalados, la autoridad aduanera podrá requerir al particular, para que lo presente en el término de cinco días, en el supuesto de incumplir en dicho plazo, se tendrán por no ofrecidas las pruebas, y en caso de faltar cualquier otro de los documentos citados se tendrá por no presentado el escrito.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Cuando las pruebas documentales no obren en poder del recurrente, si éste no hubiere podido obtenerlas a pesar de tratarse de documentos que legalmente se encuentran a su disposición,⁷ deberá señalar el archivo o lugar en que se encuentren para que la autoridad aduanera requiera su remisión cuando ésta sea legalmente posible. Para este efecto deberá identificar con toda precisión los documentos y, tratándose de los que pueda tener a su disposición, bastará con que acompañe la copia sellada de la solicitud de los mismos.

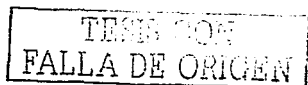
La autoridad, a petición del recurrente, recabará las pruebas que obren en el expediente en que se haya originado el acto impugnado, siempre que el interesado no hubiera tenido oportunidad de obtenerlas.

3.3.4 Periodos para que la autoridad dicte la resolución al procedimiento.

Para que se dicte resolución al procedimiento que se haya iniciado existen dos supuestos:

El primero de ellos consiste en que si la autoridad que levantó el PAMA, al analizar las pruebas y alegatos que el interesado presentó en su defensa, encuentra que con lo presentado se aclara el motivo que originó el levantamiento del mismo, es decir, se desvirtúan los supuestos por los cuales se efectuó el embargo precautorio y en consecuencia se acredita la legal estancia o tenencia de las mercancías en el país, se determina que las irregularidades no son tales y por lo tanto las presuntas infracciones que se establecieron no existieron en realidad, deberá de proceder a dictar una resolución absolutoria de inmediato. Esta resolución no contendrá por lo

⁷ Se entiende que el recurrente tiene a su disposición los documentos, cuando legalmente pueda obtener copia autorizada de los originales o de las constancias de éstos

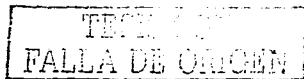


tanto la imposición de sanción alguna y en consecuencia podrá retirar de las instalaciones de la autoridad aduanera su mercancía.

Cabe hacer mención que si esta resolución es dictada por una *Aduana*, la misma tendrá el carácter de provisional, lo anterior de conformidad con lo que dispone el artículo 153 de la *Ley Aduanera*, por lo que de acuerdo con lo que estipula el *Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria* en su artículo 25 fracción II, en relación con el artículo 23 fracción XIII del mismo reglamento, le corresponderá a la *Administraciones Locales de Auditoría Fiscal* dictar la resolución definitiva. Esta resolución definitiva deberá dictarse en un plazo que no excederá de cuatro meses.

Por lo que respecta al segundo supuesto, se refiere a cuando el interesado no desvirtuó en el tiempo de diez días hábiles, mediante el ofrecimiento o presentación de pruebas documentales, los hechos y las circunstancias que motivaron el inicio del procedimiento, así como cuando ofrezca pruebas que no se relacionan con el mismo. En este caso la autoridad aduanera a la que le compete emitir la resolución correspondiente, deberán de emitirla en un periodo que no excederá de los cuatro meses.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 153 de la *Ley Aduanera*, estos meses se empezarán a contar a partir de la fecha en que se efectuó el embargo. Es preciso mencionar que muchas de las administraciones competentes para emitir resolución, no emiten la misma en los cuatro meses, y se toman hasta poco antes de cinco años para emitirla, lo anterior respaldado en lo que dispone el *Código Fiscal de la Federación* en su artículo 67, fracción III, que indica que las facultades de las autoridades fiscales para determinar contribuciones omitidas y sus accesorios, así como para imponer



sanciones por infracciones a dichas disposiciones, se extinguen en un plazo de cinco años.*

3.3.5 Emisión del documento con el que se pone fin al procedimiento.

Una vez concluido el término para ofrecer y recibir pruebas, la autoridad emitirá un documento oficial que deberá contener los requisitos contenidos en el artículo 38 del *Código Fiscal de la Federación*, al que se le llama resolución o liquidación, en la cual deberá declarar si se cometió o no una infracción; si procede o no la aplicación de alguna sanción en cuyo caso, determinará un crédito fiscal a cargo del contribuyente.

La Resolución Definitiva, deberá fundamentarse en derecho, valorar las pruebas que se hayan presentado y justificará en las circunstancias de hecho del caso. Se notificará por escrito por la propia autoridad que instruyó el procedimiento en caso de que fuese absolutorio, pero en caso de que fuese condenatorio corresponderá enviarlo a la autoridad que el propio *Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria* establece como competente.

Una vez hecha la notificación el contribuyente tiene la posibilidad de pagar el crédito fiscal determinado o promover un recurso de Revocación, dentro de los cuarenta y cinco días hábiles contados a partir de la notificación de la Resolución. El recurso se presentará ante la autoridad que emitió la Resolución Definitiva o ante la *Administración Local Jurídica* que corresponda al domicilio del contribuyente alternativamente, podrá promover un Juicio de Nulidad ante la *Sala del Tribunal*

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

TESE CON
FALLA DE ORIGEN

Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que corresponda al domicilio de la autoridad que emitió la Resolución Definitiva.

Éstas son las fases que se repiten en la sustanciación de los PAMAS, sin embargo, no se elaboran de la misma forma en cada una de las dependencias del *Servicio de Administración Tributaria* que existen en el país, ya que cada una imprime un sello especial guardando entre sí la misma consistencia que les da los requisitos que establece la *Ley Aduanera*.

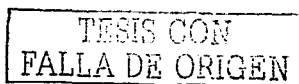
3.4 Embargo.

“El *embargo* es la retención que efectúa la autoridad aduanera a aquellas mercancías y medios de transporte que no cumplieron con los requisitos y que por lo tanto se encuentran ilegalmente en territorio nacional,⁴⁰ la cual tiene por objeto asegurar cautelarmente la eventual ejecución de un Crédito Fiscal.

Así, el embargo es una afectación sobre una mercancía o un conjunto de mercancías, en cuanto se someten las mismas a las resultas del PAMA o a la satisfacción de un Crédito Fiscal.

Al respecto, conviene señalar que las mercancías extranjeras se encuentran afectadas preferentemente al pago de las contribuciones y aprovechamientos derivados de las operaciones de comercio exterior.

⁴⁰ Felipe Acosta Roca, Op. Cit. p. 46.



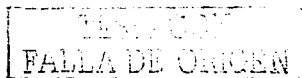
3.4.1 Casos en los que las autoridades aduaneras procederán al embargo precautorio de las mercancías y de los medios de transporte.

En tal tenor, las autoridades se encuentran facultadas para practicar esta afectación 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 sujetas a regulaciones y restricciones no arancelarias, a que se refiere la fracción II del artículo 176 de esta *Ley Aduanera* y no se acredite su cumplimiento o sin acreditar el cumplimiento de las normas oficiales mexicanas, excepto las de información comercial o, en su caso, se omita el pago de cuotas compensatorias.

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, salvo que se haya otorgado garantía mediante depósito en cuenta aduanera.

Por su parte, el objeto del embargo serán inicialmente las mercancías de comercio exterior, pero se tendrá en cuenta lo siguiente:

En los casos a que se refieren las fracciones VI y VII se requerirá una orden emitida por el administrador general o el administrador central de investigación aduanera de la *Administración General de Aduanas del Servicio de Administración Tributaria*, para que proceda el embargo precautorio durante el reconocimiento aduanero, segundo reconocimiento o verificación de mercancías en transporte.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

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

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

Se embargarán precautoriamente los medios de transporte, sin incluir las mercancías que los mismos transporten, cuando con ellos se ocasionen daños en los recintos fiscales, con el objeto de garantizar el pago de la multa que corresponda.

Una vez finalizada la diligencia, firmarán el acta todas las personas que en ella intervinieron y se entregará copia autógrafa al interesado.

Cabe señalar también, el hecho de que el propietario, tenedor o conductor de las mercancías embargadas podrá solicitar su entrega a la autoridad aduanera, previa garantía de las probables contribuciones omitidas, multas y recargos, una vez que la autoridad competente haya practicado la clasificación arancelaria de las mercancías, aun cuando no se haya dictado la resolución al procedimiento y siempre que no se trate de las mercancías que, conforme a la Ley, sean de las que pasan a propiedad del Fisco Federal.

Además, no procederá el embargo precautorio de los tractocamiones, camiones, remolques, semirremolques y contenedores, cuando transporten mercancías de procedencia extranjera que hayan sido objeto de embargo precautorio, siempre que se



encuentren legalmente en el país, se presente la carta de porte al momento del acto de comprobación y se deposite la mercancía en el recinto fiscal o fiscalizado que determine la autoridad aduanera.

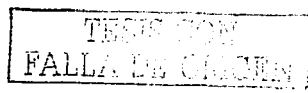
Concretando lo anterior, es evidente que todos y cada uno de los hechos u omisiones que tengan verificativo durante el desarrollo del embargo correspondiente, deberán estar contenidos de manera pormenorizada en el acta que al efecto se debe levantar.

3.5 Facultades de comprobación que dan origen a un procedimiento administrativo en materia aduanera.

El Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera (PAMA), se inicia como consecuencia de una verificación por parte de las autoridades aduaneras, en la cual detecten mercancías de origen extranjero, por las cuales no se justifique la legal importación, tenencia o estancia en México.

Previo al desarrollo del presente tema, es necesario realizar algunas consideraciones de tipo sustantivo, referentes a las distintas formas en que puede acreditarse la legal estancia, manejo y transporte de mercancías extranjeras, dado que éstas se encuentran íntimamente vinculadas con el procedimiento aduanero objeto de estudio. En este sentido, el artículo 146 de la *Ley Aduanera* señala que 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. (pedimento de importación o permiso correspondiente).



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 de Hacienda y Crédito Público* (remate o venta de mercancías extranjeras por parte de la autoridad fiscal).

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* (venta de primera mano de mercancías extranjeras).

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 de Hacienda y Crédito Público*.

Por otra parte, el artículo 147 del mismo ordenamiento, estipula que las mercancías nacionales que sean transportadas dentro de la franja o región fronteriza del país, deberán ampararse en la forma siguiente:

a) Las de exportación prohibida o restringida que sean conducidas hacia los litorales o fronteras, con los pedidos, facturas, contratos y otros documentos comerciales que acrediten que serán destinadas a dichas zonas, o con los permisos de exportación correspondientes.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

b) Las confundibles con las extranjeras que sean transportadas hacia el interior del país, con las marcas registradas en México que ostenten o con las facturas o notas de remisión expedidas por empresarios inscritos en el *Registro Federal de Contribuyentes*, si reúnen los requisitos señalados por las disposiciones fiscales.

El origen de los artículos agropecuarios producidos en las zonas a que se refiere este precepto podrá acreditarse con las constancias del comisariado ejidal, del representante de los colonos o comuneros, de la asociación agrícola o ganadera a que pertenezca el pequeño propietario o de la *Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación*, en cualquiera de los casos anteriores, cuando las autoridades aduaneras lo requieran, sin que la documentación tenga que acompañar a las mercancías.

Cualquier omisión grave en el acreditamiento pleno de la legal estancia, tenencia, manejo o transporte de las mercancías de comercio exterior, puede originar la instauración de un Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera.

A continuación se procede a analizar las facultades de comprobación que dan origen a un PAMA.

3.5.1 Durante la práctica del reconocimiento aduanero.

El primer momento donde se puede llevar a cabo el levantamiento de un Acta de Inicio de Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera, es cuando se realiza la práctica del reconocimiento aduanero, que es llevado a cabo por el *verificador* dependiente de la *Secretaría de Hacienda y Crédito Público*.

TIENE CON
FALLA DE ORIGEN

Cuando el reconocimiento aduanero se practica dentro de los recintos fiscales o fiscalizados, el personal oficial que realiza la revisión de las mercancías no requiere exhibir ante los interesados, orden alguna de verificación o inspección, toda vez que son los propios interesados quienes incursionan en el espacio o lugar donde de antemano saben y les consta que ejercen sus facultades las autoridades fiscales. El personal oficial actuante solo se identificará cabalmente ante el pasajero o tenedor de las mercancías. En el supuesto de que encuentre irregularidades que ameriten el embargo precautorio o retención de las mercancías que le sean presentadas, deber entregar al interesado una copia del acta que al efecto se levante, ya que no puede desposeerse a ningún particular de sus mercancías sin razón alguna. De no expedir el citado documento, el afectado puede denunciar por robo al personal actuante.

Si se ha practicado el reconocimiento aduanero de las mercancías o no se ha practicado porque el resultado fue desaduanamiento libre, el personal autorizado *agente aduanal** o *apoderado aduanal*** procederá a activar nuevamente el mecanismo de selección automatizado, y dependiendo de este resultado es que se indicará si se lleva a cabo la práctica de un segundo reconocimiento aduanero.

* Es la persona física que a través de una patente, personal e intransferible, otorgada por la autoridad hacendaria, interviene ante una aduana para despachar mercancías en cualesquiera de los regimenes aduaneros, en virtud de los servicios profesionales que presta.

** Es la persona física que tiene relación laboral con una persona física o moral y que es nombrado apoderado, para obtener autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para promover en nombre y representación de su representado los actos y las formalidades del despacho aduanero de las mercancías

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

3.5.2 Durante la práctica del segundo reconocimiento aduanero.

El segundo reconocimiento aduanero consiste en el examen de las mercancías tomando en consideración los mismos elementos que se toman en cuenta para realizar el reconocimiento aduanero.

Esta segunda facultad de comprobación se lleva a cabo por personal que labora para una empresa privada que presta a la *Secretaría de Hacienda y Crédito Público* el servicio de la práctica del segundo reconocimiento, a los cual se les denomina *dictaminador aduanal*.

En caso de que el dictaminador detecte alguna irregularidad que sea motivo de embargo precautorio, realizará su dictamen y procederá a comunicarlo al administrador de la *Aduana* correspondiente, quien a su vez ordenará a la persona que esté a cargo del reconocimiento aduanero que verifique el contenido del dictamen y en su caso procederá a dar inicio al PAMA.

3.5.3 Durante la verificación de mercancías en transporte.

Es una facultad de comprobación de las autoridades aduaneras que se realiza con el objetivo fundamental de corroborar que las mercancías de procedencia extranjera que transitan por el territorio nacional acrediten su legal estancia o tenencia en territorio nacional, y que con ellas no se han cometido infracciones a la legislación aduanera.

La verificación de mercancías en transporte puede llevarse a cabo por personal autorizado por la *Administración General de Aduanas*, las *Aduanas* del país, de la *Administración General de Auditoría Fiscal* y de las *Administraciones Locales de Auditoría Fiscal* del país.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Generalmente se practica cuando los medios de transporte en que se conducen las mercancías de origen y procedencia extranjera circulan por las carreteras o caminos en territorio nacional, los cuales pueden ser detenidos por el personal antes citado.

Debido a que la revisión de mercancías se lleva a cabo fuera de los recintos fiscales o fiscalizados, en todo tiempo, previo al inicio de cualquier revisión, el personal actuante debe identificarse fehacientemente y exhibir ante el particular (automovilista, pasajero, transportista, etc.) una orden por escrito, expedida por autoridad competente, que los faculte para practicar la revisión de mercancías de comercio exterior, en la que se funden y motiven las causas, razones o circunstancias que se tienen para efectuar dicho acto de molestia, atento a lo dispuesto por los párrafos octavo y noveno del artículo 16 Constitucional, en relación con el artículo 38 y 43 del *Código Fiscal de la Federación* en vigor.

Es importante resaltar que el artículo 114 del mismo código, establece una sanción de uno a seis años de prisión, a aquellos servidores públicos que ordenen o practiquen visitas domiciliarias o embargos sin mandamiento escrito de autoridad fiscal competente, imponiéndose la misma pena a los servidores públicos que realicen la verificación física de mercancías en transporte en lugar distinto a los recintos fiscales.

En caso de que durante la verificación de mercancías en transporte se llegue a detectar alguna irregularidad que pudiera presumir la comisión de infracciones a la *Ley Aduanera* y supuestos de embargo precautorio, se conducen los medios de transporte y las mercancías a un recito fiscal donde se realiza la verificación respectiva, tal y como se deduce de lo dispuesto por los artículos 10, 14, 19, 60 y 144, fracciones VI, VIII, IX, X y XI, 150, 151 y 155 de la *Ley Aduanera*.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

3.5.4 Durante la practica de visitas domiciliarias.

Este tema resulta ser un caso especial de Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera (PAMA), ya que el mismo se iniciará con motivo de una facultad de comprobación diversa, esto es la visita domiciliaria, la cual tiene su fundamento en la fracción III, del artículo 42 del *Código Fiscal de la Federación*, fundamentalmente se encuentra dirigida a la verificación de documentos contables dentro del propio local o establecimiento de los contribuyentes. Dicho ordenamiento jurídico establece que las autoridades fiscales a fin de comprobar que los contribuyentes, o bien sus responsables solidarios o 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 facultados para entre otros actos, practicar visitas a los contribuyentes, los responsables solidarios o terceros con ellos relacionados, y revisar su contabilidad, bienes y mercancías.

Asimismo, establece que podrán practicar visitas domiciliarias a los contribuyentes, a fin de verificar el cumplimiento de las obligaciones fiscales para solicitar la exhibición de los comprobantes que amparen la legal propiedad o posesión de las mercancías.

Para efecto de realizar esta facultad de comprobación la autoridad que la practique deberá llevar consigo una orden de visita. En todo momento los particulares deben de cerciorarse que la orden de verificación u orden de visita domiciliaria, que la autoridad les muestre, tenga como mínimo los requisitos siguientes:

- I. Que conste por escrito.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- II. Que haya sido expedida por autoridad competente.
- III. Que ostente la firma autógrafa del funcionario público competente que emite la orden.
- IV. Que se mencione el nombre o nombres de las personas autorizadas para llevar a cabo la revisión de mercancías, sus generales y cargos.
- V. Que se exprese el nombre de la persona quien va dirigida la orden.
- VI. Que se especifique el lugar o lugares que han de inspeccionarse; y
- VII. Que se mencione el propósito de la diligencia o mercancías que se han de verificar.

Si durante la práctica de una visita domiciliaria se encuentra mercancía extranjera cuya legal estancia en el país no se acredite, los visitadores iniciarán el PAMA pudiendo efectuar el embargo precautorio correspondiente.

3.6 Destino de las mercancías.

En primer lugar, es de señalarse los casos en que las mercancías pasarán a propiedad del Fisco Federal:

- a) Las mercancías que no sean retiradas de los almacenes generales de depósito dentro de un plazo de 15 días, cuando se ubican en lo establecido en el artículo 144-A de la *Ley Aduanera*.

TERMINADO CON
FALLA DE OMBRO

b) 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, así como cuando se señale en el pedimento el nombre, domicilio fiscal o la clave del registro federal de contribuyentes de alguna persona que no hubiera solicitado la operación de comercio exterior.

c) Cuando su importación o exportación esté prohibida o cuando las maquiladoras y empresas con programa autorizado por la *Secretaría de Economía* realicen importaciones temporales de mercancías que no se encuentren amparadas por su programa.

d) 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 pretendan extraer mercancías de recintos fiscales o fiscalizados sin que hayan sido entregadas legalmente por autoridad o por el personal autorizado para ello.

e) 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.

f) 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 por la *Ley Aduanera*, 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.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

g) Al tratarse de vehículos, cuando no se compruebe el cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias o cuotas compensatorias correspondientes. Normas Oficiales Mexicanas, con excepción de las Normas Oficiales de Información Comercial. Salvo que dentro de los treinta días siguientes a la notificación del acta de inicio del PAMA el infractor cumpla con lo señalado.

h) Los vehículos, cuando no se haya obtenido el permiso de la autoridad competente.

i) Las mercancías de quienes sin autorización de la autoridad aduanera enajenen o adquieran vehículos importados o internados temporalmente; así como faciliten el uso a terceros no autorizados; así como de quienes enajenen o adquieran vehículos importados en franquicia, o a la franja fronteriza* sin ser residente o estar establecido en ella.

Cuando existiere imposibilidad material para que las mercancías pasen a propiedad del Fisco Federal, el infractor deberá pagar el importe de su valor comercial en el territorio nacional al momento de la aplicación de las sanciones que correspondan

Cabe hacer mención, que si la mercancía que carece de la documentación aduanal correspondiente que acredite su legal estancia en el territorio nacional, pasa a propiedad del Fisco Federal, el vehículo en que sea transportada la misma, aún cuando ésta sea nacional, quedará como garantía por el crédito fiscal a cargo de quien se haya iniciado el Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera.

* Territorio comprendido entre la línea divisoria internacional y la paralela al interior del país, ubicada a una distancia de 20 Kilómetros

TESTES CON
FALLA DE ORIGEN

Hecha la aclaración anterior, para determinar el destino de las mercancías que pasen a ser propiedad del Fisco Federal, la *Secretaría de Hacienda y Crédito Público* deberá asesorarse de un Consejo integrado por instituciones filantrópicas y representantes de las Cámaras y asociaciones de contribuyentes interesadas en la producción y comercialización de mercancías idénticas o similares a aquellas, cumpliendo con los lineamientos que señala el artículo 145 de la *Ley Aduanera*.

La Secretaría podrá asignar las mercancías a que se refiere este artículo para uso de la misma o bien para otras dependencias del Gobierno Federal, entidades paraestatales, entidades federativas, municipios, así como a los poderes Legislativo y Judicial. En este caso no requerirá la opinión previa del consejo. También podrá donarlas a instituciones no lucrativas mexicanas previa opinión del mencionado Consejo.

3.7 Medios de Defensa.

Son instrumentos que la Ley establece para proteger a los contribuyentes afectados por la violación o no aplicación de las disposiciones fiscales y son medios de control sobre los actos de autoridad.

Por lo tanto, a través de los medios de defensa, las resoluciones administrativas o actos de autoridad son revisados para que se realicen conforme a la Ley.

En principio, las autoridades aduaneras se encuentran obligadas a emitir sus fallos o resoluciones, respecto a su actividad, potestad, competencia y funcionamiento, en estricto apego a derecho, debiendo en todo momento fundar y motivar sus actos que afecten la esfera jurídica de los gobernados.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Sin embargo, considerando que la Administración Pública es compleja, su personal administrativo numeroso, no siempre idóneo o técnicamente preparado, en ocasiones se presentan casos en los cuales, los servidores públicos, por ignorancia o interpretación errónea de la Ley, o apreciación equivocada de los hechos, emiten actos o resoluciones contrarias al orden jurídico establecido. Por ello, es necesario contar con medios jurídicos que permitan rectificar tales deficiencias.

Por esa razón, en materia objeto de estudio, la *Ley Aduanera*, en su artículo 203, establece que en contra de las resoluciones definitivas que dicten las autoridades aduaneras, procederá, a elección del afectado, el recurso de revocación, o bien el juicio de nulidad.

La distinción existente entre el recurso de revocación y el juicio de nulidad, medularmente estriba en que el primero se desenvuelve en una fase oficiosa, donde hay ausencia de contienda, toda vez que es sometido a la revisión de la propia organización gubernamental que emitió el acto impugnado, la cual funge como juez y parte en esta etapa: en tanto que el segundo, se somete al análisis de un organismo independiente de la autoridad gubernamental, esto es, el *Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*, desenvolviéndose en una secuela netamente contenciosa, donde la Administración Pública, en igualdad de condiciones, obra como parte frente al recurrente.

Con absoluta independencia de lo anteriormente expuesto, cabe señalar también que en contra de los actos de la autoridad aduanera, que impliquen violaciones directas a la Constitución, como lo es por ejemplo la garantía de legalidad tutelada por los artículos 14 y 16 constitucionales, también procede la interposición del amparo indirecto, en los términos que dispone la *Ley de Amparo*.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Una Resolución Administrativa es la forma por medio de la cual la autoridad fiscal da a conocer las decisiones respecto de los actos u omisiones cometidos por el contribuyente, con lo que se define y da certeza a una situación legal o administrativa.

Los medios de defensa se deben hacer valer a petición de la parte afectada.

3.6.1 Recurso de revocación.

El recurso de revocación previsto en el artículo 114 del *Código Fiscal de la Federación* será el procedente en contra de todas las resoluciones definitivas dictadas por las autoridades aduaneras.

"El recurso de revocación es el medio de defensa que procede en este caso, contra la resolución que dicte la autoridad aduanera correspondiente, con la que se da fin a un PAMA,"⁶¹ y que tiene por objeto la revisión de la resolución impugnada, a fin de que ésta sea confirmada, modificada, revocada o anulada.

Una vez que haya sido notificada al contribuyente la resolución que determina el crédito fiscal, y en caso de no estar conforme con la resolución emitida, tendrá derecho a inconformarse mediante la tramitación del dicho recurso y de manera formal, por cuanto que el escrito se debe interponer dentro de los 45 días contados a partir del siguiente a aquél en que haya surtido efectos la notificación respectiva, debiendo contener todos los datos que exige el mencionado código y acompañarse de los anexos que ordena también ese ordenamiento. En este escrito se deben exponer los agravios o argumentos de defensa y ofrecer las pruebas pertinentes.

⁶¹ Arturo Hernández de la Cruz, Op. Cit. p. 139.



Este medio de defensa se encuentra contemplado en el artículo 203 de la *Ley Aduanera*, en relación con el 117, fracción I, inciso c), del *Código Fiscal de la Federación*.

En el *Código Fiscal de la Federación* y en la *Ley Aduanera* este recurso se prevé de manera optativa, es decir, puede o no agotarse por el interesado antes de imponer el juicio de nulidad ante el *Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*.

La responsable resolutora se encuentra obligada a dictar resolución, y notificarla, en un término que no excederá de tres meses contados a partir de la fecha de interposición del recurso. De no emitirse y notificarse dicha resolución dentro de este plazo, se considerará que la autoridad ha confirmado el acto impugnado (negativa ficta). El recurrente podrá decidir esperar la resolución expresa o impugnar en cualquier tiempo la presunta confirmación del acto impugnado, mediante el juicio de nulidad, ante el *Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*.

La resolución del recurso se fundará en derecho y examinará todos y cada uno de los agravios hechos valer por el recurrente, teniendo la autoridad la facultad de invocar hechos notorios; pero cuando uno de los agravios sea suficiente para desvirtuar la validez del acto impugnado, bastará con el examen de dicho punto. La resolución expresará con claridad los actos que se modifiquen y si la modificación es parcial, se indicará el monto del crédito fiscal correspondiente.

La resolución que recaiga a un recurso de revocación podrá versar en cualquiera de los siguientes sentidos:

I. Desecharlo por improcedente, tenerlo por no interpuesto o sobreseerlo, en su caso.

TESE C. S.
FALLA DE ORIGEN

II. Confirmar el acto impugnado.

III. Mandar reponer el procedimiento administrativo o que se emita una nueva resolución.

IV. Dejar sin efectos el acto impugnado.

V. Modificar el acto impugnado o dictar uno nuevo que lo sustituya, cuando el recurso interpuesto sea total o parcialmente resuelto a favor del recurrente.

3.6.2 Juicio de Nulidad.

La interposición del juicio de nulidad debe ser promovido ante al *Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*, se tramitará ante la *Sala Regional* de dicho tribunal, en cuya circunscripción se encuentre el domicilio fiscal del demandante y procede contra resoluciones definitivas emitidas por las autoridades aduaneras, o bien, contra resoluciones recaídas en recursos de revocación, cuando éstas les causen agravios a los particulares. Para su interposición no es necesario agotar previamente el recurso de revocación.

En esta etapa, conocida como fase contenciosa, la administración pública, en igualdad de circunstancias, aparece como parte en el juicio frente al recurrente, existiendo una autoridad por encima de ambos, que viene siendo el magistrado del *Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*, quien será el responsable de impartir la justicia en materia tributaria.

La demanda se presentará por escrito directamente ante la *Sala Regional del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa* competente, dentro de los

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que haya surtido efectos la notificación de la resolución impugnada, tal y como lo establece el artículo 207 del *Código Fiscal de la Federación* vigente.

A diferencia de los particulares, cuando las autoridades fiscales estimen que una resolución favorable a un particular fue emitida por error y en perjuicio del Fisco Federal, podrán presentar la demanda dentro de los cinco años siguientes a la fecha en que se emitió, solicitando la modificación o nulidad de dicho acto (procedimiento de lesividad), salvo que haya producido efectos de tracto sucesivo, caso en el que se podrá demandar la modificación o nulidad en cualquier tiempo, sin exceder de los cinco años del último efecto.

La sentencia se pronunciará por unanimidad o mayoría de votos de los magistrados integrantes de la Sala, dentro de los sesenta días siguientes a aquél en que se cierre la instrucción en el juicio. Para este efecto el magistrado instructor formulará el proyecto respectivo dentro de los cuarenta y cinco días siguientes al cierre de la instrucción. En las resoluciones recaídas en los casos de sobrecimiento, no será necesario que se hubiere cerrado la instrucción.

En el supuesto de que la mayoría de los magistrados estén de acuerdo con el proyecto, el magistrado disidente podrá limitarse a expresar que vota en contra del proyecto, o bien, formular voto particular razonado, el que debiera presentar en un plazo que no exceda de diez días. Si el proyecto no fue aceptado por los otros magistrados de la Sala, el magistrado instructor engrosará el fallo con los argumentos de la mayoría y el proyecto podrá quedar como voto particular.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En todo tiempo la sentencia del *Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa* deberá fundarse en derecho, y examinará todos los puntos controvertidos del acto impugnado, teniendo la facultad de invocar hechos notorios.

Si se hacen valer diversas causas de ilegalidad, la sentencia o resolución de la Sala deberá examinar primero aquellos que puedan llevar a declarar la nulidad lisa y llana. Cuando la sentencia declare la nulidad de una resolución por la omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, o por vicios de procedimiento, la misma deberá señalar en qué forma afectaron las defensas del particular y trascendieron al sentido de la resolución.

Las Salas del Tribunal podrán corregir los errores que adviertan en la cita de los preceptos que se consideren violados y examinar en su conjunto los agravios y causales de ilegalidad, así como los demás razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en la demanda y en la contestación. Tratándose de las sentencias que resuelvan sobre la legalidad de la resolución dictada en un recurso administrativo, si se cuenta con elementos suficientes para ello, el Tribunal se pronunciará sobre la legalidad de la resolución recurrida, en la parte que no satisfizo el interés jurídico del demandante. No se podrán anular o modificar los actos de las autoridades administrativas no impugnados de manera expresa en la demanda.

La sentencia definitiva que recaiga al juicio, podrá adoptar cualquiera de los siguientes sentidos:

- a) Reconocer la validez de la resolución impugnada.
- b) Declarar la nulidad de la resolución impugnada.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

e) Declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos, debiendo precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplirla, salvo que se trate de facultades discrecionales.

Las resoluciones emitidas en el procedimiento contencioso administrativo son impugnables vía recursos de reclamación o de revisión. El primero de ellos procede en contra de las resoluciones del magistrado instructor que admitan, desechen o tengan por no presentada la demanda, la contestación, la ampliación de ambas o alguna prueba; las que decreten o nieguen el sobreseimiento del juicio o aquellas que admitan o rechacen la intervención del tercero, interponiéndose ante la *Sala o Sección del Tribunal Fiscal* respectiva, dentro de los quince días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación de que se trate. El segundo de los medios de defensa antes citados, es decir, el recurso de revisión, resulta procedente contra las resoluciones de las *Salas Regionales* que decreten o nieguen sobreseimientos y las sentencias definitivas, y se interpone por la autoridad administrativa ante el *Tribunal Colegiado de Circuito* competente en la sede de la *Sala Regional del Tribunal Fiscal*, dentro de los quince días siguientes al día en que surta efectos su notificación, siempre que se refiera a cualquiera de los asuntos que se especifican en el artículo 248 del *Código Fiscal de la Federación* en vigor.

Es importante señalar que en contra de los actos de las *Salas del Tribunal*, distintos de la sentencia definitiva, los particulares podrán interponer juicio de amparo indirecto; y en contra de las sentencias definitivas, procederá el juicio de amparo directo.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

3.6.3 Juicio de amparo.

Es un procedimiento de jerarquía constitucional que impide que las autoridades violen los derechos constitucionales de los gobernados.

Se conoce como la última instancia a la cual pueden acogerse los particulares.

En esta materia, los contribuyentes podrán recurrir en los términos de los artículos 103 y 107 constitucionales y de conformidad con la *Ley de Amparo*, impugnando en el juicio de amparo ante los *Tribunales Colegiados* las sentencias adversas del *Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa* o ante los *Juzgados de Distrito* por actos de las autoridades aduaneras que no sean sentencias.

Su finalidad es proteger los derechos constitucionales que han sido violados, por las leyes o por actos de las autoridades.

La concesión del amparo obliga a las autoridades a restablecer las cosas al estado que tenían antes de la violación.

Por disposición expresa de los artículos 107, fracción VII de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* y 114 de la *Ley de Amparo*, la autoridad competente para conocer del juicio de amparo indirecto, es el *Juez de Distrito*, puesto que tales dispositivos son los que previenen con qué autoridad se surte la competencia para conocer del mismo, señalando los actos en contra de los cuales cabe el amparo mencionado y ante quién se interpondrá o pedirá, por lo cual, generalmente la autoridad citada será la que conocerá del juicio de amparo indirecto

TESIS CO
FALLA DE ORIGEN

Por lo que se refiere al amparo directo, se encuentra regulado en el artículo 107, fracción V de nuestra Constitución, así como en el artículo 158 de la *Ley de Amparo*, y procede entre otras cosas, contra las sentencias definitivas del *Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*.

En primer lugar, la sentencia definitiva es aquella resolución que emite el juzgado o tribunal sobre un asunto o negocio sometido a su conocimiento acerca del problema de fondo de dicho asunto, lo que pone fin al proceso.

No basta para los efectos del amparo que la sentencia tenga las características antes apuntadas, sino que es necesario como presupuesto indispensable, que no proceda en contra de la misma recurso ordinario o medio de defensa legal, conforme a la Ley que rija el acto, por virtud del cual pueda ser modificada o revocada. No hay que olvidar que según se desprende del artículo 163 de la *Ley de Amparo*, el amparo contra una sentencia definitiva, laudo o resolución que ponga fin al juicio dictado por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, deberá presentarse por conducto de la autoridad responsable que lo emitió. Esto con el fin de que ésta misma, suspenda el acto reclamado, tal y como se contempla en el artículo 165 de la misma Ley, y a su vez sea interrumpido el cómputo de los plazos.

La sentencia en el juicio de amparo es el acto culminatorio de la actividad jurisdiccional pronunciado por la *Suprema Corte de Justicia de la Nación*, *Tribunal Colegiado de Circuito*, *Juez de Distrito* o superior del tribunal que haya cometido la violación en los casos en que la Ley así lo establezca, por el que resuelve si concede, niega o sobresee el amparo solicitado por el quejoso en contra del acto reclamado a la autoridad responsable.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Este capítulo nos da las bases para poder identificar a un Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera, así como, sus fases, elementos, causas y consecuencias.

La consecuencia de un PAMA es el resarcimiento, es decir, cuando ya se cuenta con una resolución definitiva, y que esta sea favorable al contribuyente, el Fisco Federal tiene la obligación de pagar al mismo, el valor actualizado de las mercancías que le fueran embargadas inicialmente. Este pago recibe el nombre de resarcimiento de mercancías de comercio exterior, el cual puede ser económico o en especie. Dicho procedimiento será el objeto de estudio del próximo capítulo.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPÍTULO IV
PROCEDIMIENTO APLICABLE PARA OBTENER EL
RESARCIMIENTO ECONÓMICO O EN ESPECIE DE
MERCANCÍAS DE COMERCIO EXTERIOR

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

4.1 Autoridades competentes para ordenar los pagos de resarcimientos.

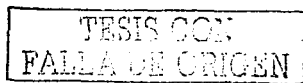
La *Administración General Jurídica* y la *Administración General de Grandes Contribuyentes*, en el ámbito de sus respectivas competencias, son responsables de emitir las autorizaciones de pago de resarcimientos económicos o en especie, en cumplimiento a una resolución administrativa o a una sentencia definitiva, así como de notificarla al reclamante y ordenar el pago a la Administración General que corresponda.

La *Administración General Jurídica* fundamenta su competencia con base en lo establecido por la fracción XI, del artículo 26 del *Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria*, que a continuación se transcribe:

Artículo 26.- Compete a la Administración General Jurídica:

Fracción XI.- 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 cuando por cualquier otra circunstancia no se puedan entregar o ya no se encuentren a disposición del Servicio de Administración Tributaria, coordinándose en su caso, con la unidad administrativa competente.

De acuerdo con lo señalado en la fracción I, del inciso D, del artículo 27 del mismo reglamento, la *Administración General Jurídica*, a través de la *Administración*



Central de Normatividad de Comercio Exterior y Aduanal, ejercerá la facultad que se mencionó en el párrafo anterior.

Respecto a la *Administración General de Grandes Contribuyentes* es competente para ordenar el pago de resarcimientos conforme a la fracción LV, del apartado A, del artículo 17 del citado reglamento, que también se pasa a transcribir para su mejor comprensión.

Artículo 17.- Corresponde a la Administración General de Grandes Contribuyentes la competencia que se precisa en el Apartado A de este artículo, cuando se trate de las entidades y sujetos comprendidos en el Apartado B de este mismo artículo:

Apartado A:

Fracción LV.- 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 cuando por cualquier otra circunstancia no se puedan entregar o ya no se encuentren a disposición del Servicio de Administración Tributaria, coordinándose en su caso, con la unidad administrativa competente.

Asimismo conforme a la fracción II, del inciso K, del artículo 18 del multicitado reglamento, la *Administración General de Grandes Contribuyentes*, a través de *Administración Central Jurídica de Grandes Contribuyentes*, ejercerá dicha facultad señalada en párrafos anteriores.

TEXTO CON
FALLA DE ORIGEN

Es importante señalar que corresponde a la *Administración General de Grandes Contribuyentes*, la competencia que se precisó anteriormente cuando se trate de las entidades y sujetos comprendidos en el apartado B, del artículo 17 de ese mismo reglamento.

En conclusión, todo lo señalado en el presente punto lleva a conocer quiénes son las autoridades competentes para ordenar el pago de resarcimientos en sus respectivas competencias, así como, también permite identificar a aquellas unidades administrativas dependientes para ejercer dicha facultad.

Ahora bien, cabe puntualizar y hacer especial referencia a que el objeto de nuestro estudio, es precisamente el procedimiento a seguir para atender aquellas solicitudes de resarcimiento de mercancías de comercio exterior, que se presentan ante la *Administración General Jurídica*, concretamente ante la *Administración Central de Normatividad de Comercio Exterior y Aduanal*.

4.2 Precedentes.

Debido a la necesidad de definir un procedimiento que permitiera establecer y uniformar la actuación de la autoridad, en los casos en que la *Secretaría de Hacienda y Crédito Público* (SHCP), estuviera obligada a realizar el pago de las mercancías que se extravíen, depositadas en los recintos fiscales y bajo la custodia de las autoridades aduaneras, así como respecto de las cuales se determinó destino, o bien que por cualquier causa no es posible devolver a los particulares, la *Administración Central de Normatividad de Comercio Exterior y Aduanal*, de la *Administración General Jurídica* de Ingresos perteneciente en esa época a la Subsecretaría de Ingresos de la SHCP, elaboró en mayo de 1996 un manual de procedimientos, que tenía como finalidad establecer el marco jurídico, y actuación de las autoridades, para recibir,

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

analizar y resolver las solicitudes que presentan los particulares para requerir el pago del valor de las mercancías o la entrega de mercancías similares, en los supuestos mencionados.

Dicho manual contemplaba cuatro procedimientos a seguir para los distintos supuestos o casos que se presentaran al momento de que la autoridad hacendaria tuviera la obligación, ya sea por resolución administrativa o sentencia judicial de efectuar la devolución de la mercancía de comercio exterior embargada al particular afectado, o ante la imposibilidad de lo anterior, el pago en bienes con características similares o en todo caso en pecuniario.

Los cuatro procedimientos que se contemplaban eran los siguientes:

a) Procedimiento para obtener el valor de las mercancías que se pusieron a disposición del Consejo Asesor.

Este procedimiento buscaba determinar el valor de mercancías, cuando existía impedimento físico para proceder a su devolución por habersele determinado destino por el antiguo Consejo Asesor.

b) Procedimiento para obtener el pago del valor de las mercancías que se extravían, estando depositadas en los recintos fiscales y bajo la custodia de las autoridades aduaneras, a efecto de resarcirlas a los particulares.

Este procedimiento constaba en recibir y tramitar las solicitudes para obtener el pago de las mercancías que, depositadas en los recintos fiscales y bajo la custodia de las autoridades aduaneras, se extravíaran.

TEMA CON
FALLA DE ORIGEN

c) Procedimiento para obtener el pago del valor de mercancías perecederas, de fácil descomposición o deterioro, animales vivos, inclusive tratándose de automóviles y camiones, siempre que hayan sido enajenadas, a efecto de resarcirlas a los particulares.*

Este procedimiento buscaba obtener el pago del valor de mercancías perecederas, de fácil descomposición o deterioro, inclusive tratándose de automóviles, camiones y animales vivos, cuando se haya procedido a su enajenación, así como de los rendimientos obtenidos.

d) Procedimiento para obtener la entrega de un bien sustituto con valor similar al embargado.

Este procedimiento buscaba obtener la entrega de un bien sustituto a elección del contribuyente, con un valor similar al originalmente embargado.

Sin embargo, aún y con todo lo anteriormente expuesto, con el transcurso del tiempo, dicho manual se convirtió en algo ciertamente anacrónico y obsoleto debido a los diferentes cambios jurídicos en la legislación aduanera, y a la gran problemática que se venía presentando en la realidad, en virtud de retrasos en el cumplimiento de resoluciones o sentencias por las diferentes unidades administrativas competentes para efectuar el trámite del resarcimiento económico, por diversas causas, originando así una secuela de problemas y perjuicios tanto para la autoridad hacendaria como para el propietario de las mercancías embargadas.

* Menos el costo físico-funcional de la mercancía, ya sea por su uso o por el simple transcurso del tiempo.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

4.3 Procedimientos Vigentes.

En virtud del anacronismo del manual a que se hace alusión en los párrafos precedentes, la *Administración Central de Normatividad de Comercio Exterior y Aduanal*, de la *Administración General Jurídica*, del *Servicio de Administración Tributaria*, en noviembre de 2000, elaboró un nuevo *Manual de Procedimientos a Seguir para Obtener el Resarcimiento Económico o en Especie de Mercancías de Comercio Exterior*.

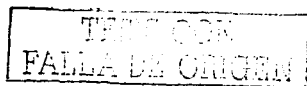
Es importante tomar en cuenta la revisión y actualización permanente del manual de acuerdo a los oficios-circulares que emita la *Secretaría de Contraloría*, así como a las modificaciones realizadas en las disposiciones generales de la *Ley Aduanera* y otros ordenamientos en materia fiscal y de comercio exterior.

4.3.1 Resarcimiento de mercancía de comercio exterior que haya sido asignada, enajenada o destruida por conducto de la Administración General del Destino de Bienes de Comercio Exterior Propiedad del Fisco Federal*.

En este apartado se contemplará el procedimiento a seguir en los casos que se ubiquen dentro del supuesto que señala el artículo 157 de la *Ley Aduanera*, el cual para su pronta referencia se transcribe a continuación:

Artículo 157.- Tratándose de mercancías perecederas, de fácil descomposición o deterioro, de animales vivos o de automóviles y camiones, que sean objeto de embargo precautorio y que dentro de los diez días siguientes a su embargo, o de los

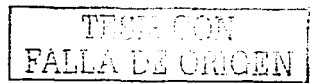
* Es el área facultada de conformidad con lo dispuesto por el artículo 37 del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria para dar destino, ordenar la destrucción o la venta de mercancía de comercio exterior. Así como para ordenar a la Tesorería de la Federación la emisión del cheque correspondiente al pago de la mercancía de conformidad con el artículo 157 de la Ley.



cuarenta y cinco tratándose de automóviles y camiones no se hubiere comprobado su legal estancia o tenencia en el país, la Secretaría podrá proceder a su destrucción, donación, asignación o venta. En este último caso, se considerará el valor que para ese fin fue una insutación de crédito. Efectuada ésta, su producto se invertirá en Certificados de la Tesorería de la Federación a la tasa de rendimientos más alta, a fin de que al dictarse la resolución correspondiente, se disponga la aplicación del producto y rendimientos citados, conforme proceda. Lo dispuesto en este artículo también será aplicable tratándose de las mercancías a que se refiere el artículo 151 fracciones VI y VII de esta Ley, cuando, dentro de los diez días siguientes a su embargo, no se hubieran desvirtuado los supuestos que hayan dado lugar al embargo precautorio o no se hubiera acreditado que el valor declarado fue determinado de conformidad con el Título III, Capítulo III, Sección Primera de esta Ley.

Cuando la resolución definitiva ordene la devolución de las mercancías, el particular podrá optar por solicitar su devolución, la entrega de un bien sustituto con valor similar, salvo que se trate de mercancías perecederas, de fácil descomposición, de animales vivos o de las mercancías a que se refiere el artículo 151, fracciones VI y VII de esta Ley, o el valor del bien, adicionado con los rendimientos que se hubieran generado de haber sido enajenada la mercancía a la fecha del vencimiento del plazo a que se refiere el primer párrafo de este artículo. Tratándose de las mercancías a que se refiere el artículo 151, fracciones VI y VII de esta Ley, la resolución definitiva que ordene la devolución del valor de las mercancías, considerará el valor declarado en el pedimento, adicionado con el coeficiente de utilidad a que se refiere el artículo 62 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, que corresponda conforme al giro de actividades del interesado.

Este procedimiento busca establecer los lineamientos necesarios para que la autoridad hacendaria reciba, tramite y resuelva las solicitudes de los particulares para



obtener el pago de su mercancía que haya sido asignada, enajenada o destruida por conducto de la *Administración General del Destino de Bienes de Comercio Exterior propiedad del Fisco Federal*.

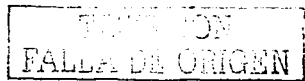
4.3.1.1 Políticas de Operación.

Las *Administraciones Locales Jurídicas* correspondientes a la circunscripción territorial del domicilio del promovente, recibirán las solicitudes de resarcimiento y verificarán que este último haya solicitado la devolución de las mercancías a la autoridad que las embargó, cuando la resolución administrativa o judicial haya anulado el embargo de las mismas.

En el supuesto de que la solicitud sea presentada ante otra autoridad, ésta remitirá el expediente respectivo a la *Administración Local Jurídica* de la circunscripción, determinándose a ésta última, como la *Administración Local Responsable**.

En caso de que el promovente no haya solicitado la devolución de las mercancías a la autoridad que las embargó, la *Administración Local Responsable* le indicará por escrito que antes de solicitar el resarcimiento, deberá pedir a la autoridad señalada, su devolución.

* Es la Administración Local Jurídica ante la cual el interesado presenta solicitud de resarcimiento económico o en especie. Es la unidad administrativa encargada de la integración del expediente relativo a la solicitud de resarcimiento económico o en especie, a efecto de remitirlo a la Administración Central de Normatividad de Comercio Exterior y Aduanal, para que ésta a su vez emita la resolución que conforme a derecho correspondía.



Una vez realizado lo anterior, si el promovente no acepta la devolución de las mercancías, a su solicitud de resarcimiento deberá acompañar el escrito donde manifieste tal circunstancia.

No será necesario la presentación de la solicitud de resarcimiento, tratándose del cumplimiento de resoluciones o sentencias emitidas por el *Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa* o el *Poder Judicial de la Federación*, siempre y cuando ésta señale de manera expresa la obligación de resarcir económicamente.

La *Administración Local Responsable* integrará el expediente en un plazo de 30 días hábiles a fin de remitirlo a la *Administración Central de Normatividad de Comercio Exterior y Aduanal*.

Se considera integrado un expediente cuando reúne original o copia certificada de la siguiente documentación:

- La certificación debe realizarse por cada uno de los documentos.
- Documento mediante el cual acredite la legal representación del promovente, para el caso de que actúe a nombre de otra persona física o cuando se actúe a nombre de una persona moral.
- Acta de embargo (en su caso).
- Clasificación Arancelaria, Cotización y Avalúo (en su caso).
- Resolución del procedimiento administrativo de investigación y audiencia o en materia aduanera, según sea el caso.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- Resolución administrativa o jurisdiccional emitida por autoridad competente que ordene la devolución o el pago del valor de la mercancía, o en su caso, aquella que declare la ilegalidad de una resolución que determinó que mercancía de comercio exterior pasó a propiedad del Fisco Federal y cuando exista imposibilidad material para que la autoridad reinicie o reponga el procedimiento.

- Oficio mediante el cual, la autoridad que embargó la mercancía, informa al promovente la imposibilidad de devolverla, o en su caso, el escrito del promovente donde rechaza recibir la mercancía en el estado en que se encuentra.

- Todas las resoluciones o sentencias emitidas previamente a la resolución administrativa o jurisdiccional que ordene la devolución o el pago del valor de la mercancía (en su caso).

- Acuerdo u oficio que declare ejecutoriada la sentencia o resolución que ordena la devolución o pago de la mercancía (en su caso).

- Oficio mediante el cual la Autoridad Aduanera puso a disposición de la *Administración General del Destino de Bienes de Comercio Exterior Propiedad del Fisco Federal* la mercancía (en su caso).

- Acta de entrega-recepción de la mercancía por parte de la Autoridad Aduanera a la *Administración General del Destino de los Bienes de Comercio Exterior propiedad del Fisco Federal*. (en su caso).

- Oficio mediante el cual la *Administración General del Destino de Bienes de Comercio Exterior Propiedad del Fisco Federal* determina el destino de la mercancía.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- En caso de enajenación, documento que ampare la venta, el cual deberá contener: Fecha e importe de la venta.
- En caso de enajenación, determinación de los rendimientos de la inversión que se haya realizado con el producto de la venta.
- En caso de destrucción, acta de destrucción de la mercancía.

Para el caso de que la mercancía destruida sean vehículos, además será necesario que la *Administración General del Destino de Bienes de Comercio Exterior Propiedad del Fisco Federal* informe que la mercancía fue entregada o vendida como desecho ferroso.

Para el supuesto que el valor de las mercancías se encuentre expresado en moneda extranjera, se procederá a hacer la conversión respectiva, de acuerdo al tipo de cambio vigente a la fecha del embargo y señalado en el Diario Oficial de la Federación, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 56, fracción IV, inciso b, de la *Ley Aduanera* y 2, 7 y 8 de la *Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos*.

Cuando el expediente remitido a la *Administración Central de Normatividad de Comercio Exterior y Aduanal* por la *Administración Local Responsable*, no reúna los requisitos arriba señalados, la Administración Central regresará el expediente en un plazo de 15 días hábiles a la *Administración Local Responsable*, para que ésta subsane la omisión y remita el expediente debidamente integrado en un plazo de 5 días hábiles.

La *Administración Local Responsable* y la *Administración Central de Normatividad de Comercio Exterior y Aduanal* deberán informar al promovente de

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

todas las actuaciones que realicen para la integración o remisión del expediente de resarcimiento.

Cuando el promovente pida la devolución de la mercancía originalmente embargada o una de características o valor similar, la *Administración Local Responsable* solicitará a la *Administración General del Destino de Bienes de Comercio Exterior Propiedad del Fisco Federal* información relativa a la viabilidad de reintegrar la mercancía originalmente embargada o resarcir mediante la entrega de otra de valor y características similares.

La *Administración Local Responsable* informará al promovente de la ubicación de la mercancía embargada o de aquella con valor y características similares que le haya informado la *Administración General del Destino de los Bienes de Comercio Exterior propiedad del Fisco Federal*, a efecto de que éste manifieste su aceptación.

De no estar conforme el promovente con la mercancía propuesta, la *Administración Local Responsable* hará saber al promovente que cuenta con la opción de solicitar nuevamente la entrega de mercancía de valor o características similares o de solicitar el resarcimiento económico.

Cuando el promovente opte por el pago en especie o económico, la *Administración Central de Normatividad de Comercio Exterior y Aduanal* procederá a emitir, en su caso, la resolución correspondiente, dentro del plazo establecido por el artículo 37 del *Código Fiscal de la Federación*.

Cuando la mercancía haya sido asignada o destruida y el promovente opte por el resarcimiento económico, la *Administración Central de Normatividad de Comercio Exterior y Aduanal* determinará el total a pagar actualizando el valor de la mercancía

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

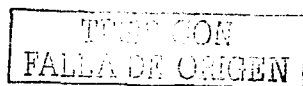
embargada de conformidad con lo dispuesto por el artículo 17-A del *Código Fiscal de la Federación*, tomando como referencia el valor determinado en la clasificación arancelaria, cotización y avalúo.

En caso de que la mercancía haya sido enajenada, la *Administración Central de Normatividad de Comercio Exterior y Aduanal* determinará el total a pagar, con base en la información del valor de la venta de la mercancía y los rendimientos que se obtuvieron en CETES por dicha venta; estos datos serán aportados por la *Administración General del Destino de Bienes de Comercio Exterior Propiedad del Fisco Federal* y solicitados por la *Administración Local Responsable*.

Para efectos de la actualización, se considera como el período más antiguo el de diciembre de 1989, de conformidad con lo dispuesto por el Artículo Segundo Transitorio, fracción II, de las Disposiciones Transitorias de la Ley que establece, reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones fiscales y que adiciona la Ley General de Sociedades Mercantiles, publicado el 28 de diciembre de 1989 en el Diario Oficial de la Federación.

La *Administración Central de Normatividad de Comercio Exterior y Aduanal* emitirá la resolución de resarcimiento económico o de pago en especie y ordenará a la *Administración General del Destino de Bienes de Comercio Exterior propiedad del Fisco Federal*, proceda al pago o a la entrega de la mercancía.

Cuando el particular solicite además la devolución del pago de los impuestos al comercio exterior realizados, en la resolución se señalará que la *Administración General Jurídica* no es competente para resolver sobre dicha solicitud, por lo que la misma habrá de realizarse ante la *Administración Local de Recaudación* que corresponda.



En este orden de ideas, es importante señalar que en este procedimiento, la autoridad competente para emitir el pago será la *Administración General del Destino de Bienes de Comercio Exterior propiedad del Fisco Federal*, de conformidad con el artículo 37 del *Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria*, pero sólo cuando ésta tenga injerencia en el destino o asignación de la mercancía objeto de resarcimiento.

Así pues, por lo que se puede apreciar, en este tipo de supuestos, sólo cuando la mercancía es enajenada a través del Fideicomiso Liquidador de Instituciones y Organizaciones Auxiliares de Crédito (FIDELIQ), es cuando la autoridad obtiene un ingreso por dicho acto.

4.3.2 Resarcimiento económico o en especie de mercancía de comercio exterior que estando bajo la guarda y custodia de la autoridad aduanera se extravíe o deteriore.

En este apartado se contemplará el procedimiento a seguir en los casos que se ubiquen dentro del supuesto que señala el artículo 28 de la *Ley Aduanera*, el cual para su pronta referencia se transcribe a continuación:

Artículo 28.- El Fisco Federal responderá por el valor de las mercancías que, depositadas en los recintos fiscales y bajo la custodia de las autoridades aduaneras, se extravíen, así como por los créditos fiscales pagados en relación con las mismas. El personal aduanero encargado del manejo y custodia de las mercancías será responsable por los mismos conceptos, ante el Fisco Federal.

El propietario de las mercancías extraviadas en un recinto fiscal, podrá solicitar a la Secretaría, dentro del plazo de dos años, el pago del valor que tenían las mismas

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

al momento de su depósito ante la aduana. Para tal efecto, acreditará que al momento del extravío dichas mercancías se encontraban en el recinto fiscal y bajo custodia de las autoridades aduaneras, así como el importe de su valor. De ser procedente la solicitud, el Fisco Federal pagará el valor de las mercancías extraviadas.

Las personas que hayan obtenido concesión para prestar los servicios de almacenaje, manejo y custodia de mercancías, responderán directamente ante el Fisco Federal por el importe de los créditos fiscales que corresponda pagar por las mercancías extraviadas y ante los interesados por el valor que tenían dichas mercancías al momento de su depósito ante la aduana.

Se considera que una mercancía se ha extraviado, cuando transcurridos tres días a partir de la fecha en que se haya pedido para examen, entrega, reconocimiento o cualquier otro propósito no sea presentada por el personal encargado de su custodia.

Cuando el extravío se origine por caso fortuito o fuerza mayor el Fisco Federal y sus empleados no serán responsables.

Este procedimiento busca establecer los lineamientos necesarios para que la autoridad competente reciba, tramite y resuelva las solicitudes que presenten los particulares, respecto del resarcimiento económico de mercancía de comercio exterior de su propiedad que le fue embargada y que estando bajo la guarda y custodia de la autoridad aduanera, se extravió o deterioró.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

4.3.2.1 Políticas de Operación.

Las *Administraciones Locales Jurídicas* correspondientes a la circunscripción territorial del domicilio del promovente, recibirán las solicitudes de resarcimiento y verificarán que éste último haya solicitado la devolución de las mercancías a la autoridad que las embargó, cuando la resolución administrativa o judicial haya anulado el embargo de las mismas.

En el supuesto de que la solicitud sea presentada ante otra autoridad, ésta remitirá el expediente respectivo a la *Administración Local Jurídica* de la circunscripción, determinándose a ésta última, como la *Administración Local Responsable*.

En caso de que el promovente no haya solicitado la devolución de las mercancías a la autoridad que las embargó, la *Administración Local Responsable* le indicará por escrito que antes de solicitar el resarcimiento, deberá pedir a la autoridad señalada, su devolución.

Una vez realizado lo anterior, si el promovente no acepta la devolución de las mercancías, a su solicitud de resarcimiento deberá acompañar el escrito donde manifieste tal circunstancia.

No será necesario la presentación de la solicitud de resarcimiento, tratándose del cumplimiento de resoluciones o sentencias emitidas por el *Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa* o el *Poder Judicial de la Federación*, siempre y cuando ésta señale de manera expresa la obligación de resarcir económicamente.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

La *Administración Local Responsable* integrará el expediente en un plazo de 30 días hábiles a fin de remitirlo a la *Administración Central de Normatividad de Comercio Exterior y Aduana*.

Se considera integrado un expediente cuando reúne original o copia certificada de la siguiente documentación:

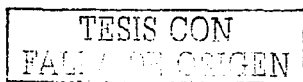
- La certificación debe realizarse por cada uno de los documentos.
- Documento mediante el cual acredite la legal representación del promovente, para el caso de que actúe a nombre de otra persona física o cuando se actúe a nombre de una persona moral.
- Acta de embargo (en su caso).
- Clasificación Arancelaria, Cotización y Avalúo (en su caso).
- Resolución del procedimiento administrativo de investigación y audiencia o en materia aduanera, según sea el caso.
- Resolución administrativa o jurisdiccional emitida por autoridad competente que ordene la devolución o el pago del valor de la mercancía, o en su caso, aquella que declare la ilegalidad de una resolución que determinó que mercancía de comercio exterior pasó a propiedad del Fisco Federal y cuando exista imposibilidad material para que la autoridad reinicie o reponga el procedimiento.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- Oficio mediante el cual, la autoridad que embargó la mercancía, informa al promovente la imposibilidad de devolverla, o en su caso, el escrito del promovente donde rechaza recibir la mercancía en el estado en que se encuentra.
- Todas las resoluciones o sentencias emitidas previamente a la resolución administrativa o jurisdiccional que ordene la devolución o el pago del valor de la mercancía (en su caso).
- Acuerdo u oficio que declare ejecutoriada la sentencia o resolución que ordena la devolución o pago de la mercancía (en su caso).
- Oficio mediante el cual conste el extravío de la mercancía.
- Oficio mediante el cual conste el menoscabo físico-funcional de la mercancía, ya sea por su uso o por el simple transcurso del tiempo.

Para el supuesto que el valor de las mercancías se encuentre expresado en moneda extranjera, se procederá a hacer la conversión respectiva, de acuerdo al tipo de cambio vigente a la fecha del embargo y señalado en el Diario Oficial de la Federación, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 56, fracción IV, inciso b, de la *Ley Aduanera* y 2, 7 y 8 de la *Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos*.

Cuando el expediente remitido a la *Administración Central de Normatividad de Comercio Exterior y Aduanal* por la Administración Local Responsable, no reúna los requisitos arriba señalados, la Administración Central regresará el expediente en un plazo de 15 días hábiles a la *Administración Local Responsable*, para que ésta subsane la omisión y remita el expediente debidamente integrado en un plazo de 5 días hábiles.



La *Administración Local Responsable* y la *Administración Central de Normatividad de Comercio Exterior y Aduanal* deberán informar al promovente de todas las actuaciones que realicen para la integración o remisión del expediente de resarcimiento.

La *Administración Central de Normatividad de Comercio Exterior y Aduanal* emitirá resolución sobre la procedencia de la solicitud de resarcimiento, dentro del plazo establecido por el artículo 57 del *Código Fiscal de la Federación*, determinando, en su caso, el importe a pagar al promovente de conformidad con lo dispuesto por el artículo 28 de la *Ley Aduanera*.

Para determinar el importe a pagar, la *Administración Central* actualizará el valor de la mercancía de conformidad con lo establecido en los artículos 53 y 54 del *Reglamento de la Ley Aduanera*.

Cuando la *Administración Central* autorice el pago del resarcimiento, ésta notificará la resolución a la autoridad competente para efectuar el pago, para que proceda al mismo, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 28 de la *Ley Aduanera*.

Cuando se solicite además la devolución del pago de los impuestos al comercio exterior realizados, en la resolución se señalará que la *Administración General Jurídica* no es competente para resolver sobre dicha solicitud, por lo que la misma habrá de realizarse ante la *Administración Local de Recaudación* que corresponda.

Asimismo, la *Administración Central de Normatividad de Comercio Exterior y Aduanal* informará a la *Contraloría Interna en el SAT* a efecto de que proceda conforme a sus facultades .

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Ahora bien, una vez analizados los procedimientos a seguir en los casos que se ubiquen bajo esta situación, se puede apreciar claramente que aún el procedimiento actual emitido en noviembre de 2000, carece todavía de ciertos aspectos, entre ellos la celeridad en la resolución y pago, además de que no se prevén cambios de fondo directamente en el procedimiento que lo convierta más eficiente, razón por la cual es menester adecuar un procedimiento más ágil, seguro, en breve tiempo y que no contemple perjuicios ni constitucionales, ni económicos tanto para el Fisco Federal, como para el particular afectado.

4.4 Crítica al procedimiento aplicable para obtener el resarcimiento de mercancías de comercio exterior.

En la actualidad el procedimiento a seguir para la obtención del resarcimiento, contempla una actividad procesal muy complicada, la cual termina con una gran lentitud y sobre todo con altas consecuencias económicas tanto para el Fisco Federal como para el contribuyente.

En este entendido, en el procedimiento a seguir para obtener el resarcimiento de mercancías de comercio exterior, la *Administración Local Jurídica* tiene una gran injerencia, ya que es considerada como la *Administración Responsable*, pues como ya se ha expuesto, es esta administración la encargada de integrar el expediente respectivo, así como de realizar las notificaciones que correspondan a aquel contribuyente que ha solicitado el pago de aquellas mercancías que le fueron embargadas, y de las cuales es imposible su devolución.

La actividad desempeñada por una *Administración Local Jurídica* permite que la misma tenga un conocimiento a fondo de cada asunto que ante esa unidad administrativa se ventila. Sin embargo, es la *Administración General Jurídica* la que

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

resuelve dichos asuntos, sin tener un seguimiento verdadero de los mismos, únicamente se concreta a estudiarlo y a emitir la resolución que recaiga, dejando a un lado toda la actividad procesal que la primera administración desempeñó.

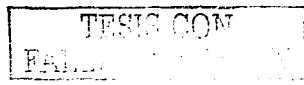
Es por la razón anterior, que en ocasiones el expediente correspondiente tiene una gran lentitud al integrarse, debido a que como en la mayoría de los casos, el contribuyente, la *Aduana* y la *Administración General Jurídica*, principalmente, se ubican en diferentes y retirados domicilios.

Con el fin de sustentar la propuesta planteada en el presente capítulo, a continuación se mostrarán situaciones de hecho, por solo mencionar algunas, las cuales se han presentado con motivo de la falta de actualización en el marco jurídico aplicable en el resarcimiento.

Supongamos que un contribuyente que se encuentra en Veracruz ha sido objeto de un Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera, ante la *Aduana* de esa entidad, en dicho procedimiento se resolvió que con la documentación presentada no se acredita la propiedad o la legal estancia de las mercancías en territorio nacional, y como consecuencia se procede al embargo de las mismas.

Una vez resuelto el PAMA, el contribuyente deberá demostrar que le asiste la razón mediante los respectivos medios de defensa, ya comprobado lo anterior, la autoridad declarará la nulidad de dicho procedimiento, mediante una resolución, por la cual solicitará a la *Aduana* le sean devueltas las mercancías al contribuyente.

En muchas ocasiones, durante la tramitación y la espera de una resolución definitiva por parte de la autoridad que conoció de algún medio de defensa, las mercancías son entregadas a la *Administración General del Destino de Bienes de*



Comercio Exterior propiedad del Fisco Federal, o simplemente las mismas se han extraviado, o han sufrido algún deterioro, lo que hace imposible su devolución.

Dicha circunstancia se hace del conocimiento del contribuyente y se le indica que puede solicitar el pago de sus mercancías, mediante un resarcimiento.

Es en este momento cuando el contribuyente requiere el mencionado pago, mediante una solicitud que presenta ante la *Administración Local Jurídica* en Chihuahua, ya que es en este Estado donde tiene su domicilio fiscal.

Posteriormente la *Administración Local Jurídica* de Chihuahua se encargará de requerir la documentación necesaria para la integración del respectivo expediente, para lo cual podrá solicitar los documentos necesarios tanto a la *Aduana*, como al contribuyente y a la *Administración General del Destino de Bienes de Comercio Exterior propiedad del Fisco Federal*, en su caso. Una vez que considere integrado dicho expediente, lo remitirá a la autoridad competente para resolver la solicitud de resarcimiento, es decir, a la *Administración General Jurídica*, con domicilio en el Distrito Federal.

La *Administración General Jurídica* a través de la *Administración Central de Normatividad de Comercio Exterior y Aduanal*, estudiará el expediente enviado por la *Administración Local Jurídica* de Chihuahua, y en este momento pueden suceder dos situaciones, la primera de ellas, es que considere completo e integrado el expediente, y proceda a resolverlo, o segundo, que lo encuentre incompleto y por ende no integrado, y que lo vuelva a remitir a la mencionada Administración Local, para su correcta integración, lo cual puede ocurrir en varias ocasiones.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Ahora, podemos percatarnos que ya han intervenido tres autoridades (la *Aduana* de Veracruz, la *Administración Local Jurídica* de Chihuahua y la *Administración General Jurídica* en el Distrito Federal) con domicilios ubicados en distintos puntos del país, situación que provoca una gran retraso, debido a que el expediente puede encontrarse viajando de un lugar a otro para lograr su integración.

La situación anterior implica la imposibilidad de que el contribuyente pueda dar un seguimiento a su caso, ya que para muchos es difícil viajar de una ciudad a otra para agilizar y esta al tanto de un procedimiento, también significa un incremento en el valor de las mercancías, pues recordemos que estas se deben pagar a un valor actualizado al mes en que se emite la resolución que ordena el pago de las mismas.

Por estas razones y con la finalidad de evitar la problemática expuesta, se expone una posible solución a la misma.

4.5 Propuesta de reforma al marco legal aplicable al procedimiento para obtener el resarcimiento de mercancías de comercio exterior.

A través del tiempo se ha logrado observar que existen ciertas deficiencias en el procedimiento actual de resarcimiento de mercancías de comercio exterior, toda vez que como ya se ha descrito con antelación, la mayoría de los casos que se ubican dentro de estos supuestos, son sujetos de las ineficaces técnicas apegadas al marco legal con que se cuenta actualmente, y que es hasta cierto punto disfuncional, ya que invariablemente ocurren situaciones que perjudican la esfera jurídica y económica del propietario de la mercancía, así como del Fisco Federal.

Por lo que para lograr que sean subsanadas dichas deficiencias será necesaria la actualización del marco jurídico aplicable al procedimiento para obtener el

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

resarcimiento de mercancías de comercio exterior, específicamente en el momento en que se dicte una resolución favorable al particular afectado, y se efectúe el resarcimiento económico o en especie de su mercancía por parte de la autoridad hacendaria.

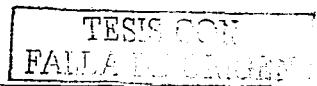
En este entendido, se plantea la propuesta de una reforma integral al marco legal aplicable, con el fin de obtener mayores beneficios y menos perjuicios para las partes involucradas en asuntos de esta índole.

En primera instancia, es importante tomar en cuenta la preservación del interés jurídico y material de ambas partes. Aunado a lo anterior, se realizará un estudio dentro de la legislación aduanera vigente, especialmente en los ordenamientos legales que tengan injerencia directa con el tema a tratar, a efecto de actualizar los mismos, en relación con el procedimiento propuesto.

Así, en consecuencia, la realización del presente trabajo se plantea en diversos pasos a seguir, los cuales se mencionan a continuación:

Al realizar un análisis en el *Reglamento del Servicio de Administración Tributaria*, así como en asuntos reales que se han ido presentando día con día, nos percatamos que existe cierta complejidad en cuanto a qué autoridades hacendarias, son las únicas facultadas para ordenar el pago de resarcimientos de mercancía de comercio exterior, por lo que se propondrá establecer un marco legal que señale en forma más clara y precisa qué unidad administrativa será la única que contará exclusivamente con dicha facultad.

También se llevará a cabo una adición o reforma, según sea el caso a las necesidades jurídico-económicas, a preceptos y normas jurídicas involucradas en el



asunto, a fin de que mencionen en un ámbito más completo, cuáles serán las obligaciones de las autoridades que intervengan en el citado procedimiento, desde la presentación de la solicitud respectiva, hasta su resolución, con el objeto de que no existan confusiones en el actuar de éstas, y se logre un control más eficaz al presentarse cualquier contingencia.

Después de un análisis en el procedimiento a seguir para obtener el resarcimiento de mercancías de comercio exterior, nos percatamos de que es obsoleto, toda vez que al transcurso del tiempo, y en vista de los casos que se han presentado con más frecuencia, podemos ver que como ya mencionamos de alguna u otra forma existen perjuicios tanto para el propietario de la mercancía embargada precautoriamente, como para el Fisco Federal, tal y como se puede apreciar en la realidad: motivo por el cual se elaborará un nuevo procedimiento a seguir, que no afecte jurisdiccionalmente, e incluso económicamente, ni al propietario de la mercancía, ni al Fisco en sus actividades como órgano meramente administrativo y recaudatorio.

Para efectos de lo propuesto en los párrafos anteriores, se proponen algunas modificaciones de la siguiente manera:

Se propone la **REFORMA** a la fracción II, del inciso D, del artículo 27, además de la **ADICIÓN** de una fracción IV, en el inciso D, del mismo artículo; así mismo, también será necesaria una **ADICIÓN** a la fracción II, y otra **REFORMA**, en el último párrafo del artículo 28, todas del *Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria*.

A continuación se presentan los textos que contienen las reformas que se mencionan con antelación:

TERMINACION
FALLA DE ORDEN

Artículo 27. *Compete a las siguientes unidades administrativas de la Administración General Jurídica ejercer las facultades que a continuación se precisan:*

A. Administración Central de lo Contencioso:

I.- Las establecidas en las fracciones II, V, VII, VIII, X, XI, XV, XVI, XVIII y XIX del Artículo 11 de este reglamento.

II.- Las señaladas en las fracciones III, VIII, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXI, XXII, XXIII, XXIV, XXV, XXVI, XXVII y XXVIII del artículo anterior de este reglamento.

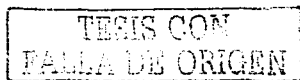
B. Administraciones de lo Contencioso "1", "2", "3", "4" y "5" y Administración de Recursos Administrativos:

I.- Ejercer las facultades establecidas en las fracciones V, VIII, XI, XV, XVI y XIX del Artículo 11 de este reglamento.

II.- Las señaladas en las fracciones III, VIII, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXI, XXII, XXIII, XXIV, XXV, XXVI, XXVII y XXVIII del artículo anterior de este reglamento.

C. Administración Central de Normatividad de Impuestos Internos:

I.- Las establecidas en las fracciones II, V, VII, VIII, X, XI, XV, XVI, XVIII y XIX del Artículo 11 de este reglamento.



II.- Las señaladas en las fracciones II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX y XVI del artículo anterior de este reglamento.

III.- Imponer multas por el incumplimiento o cumplimiento extemporáneo de los requerimientos que formule en materia de su competencia.

D. Administración Central de Normatividad de Comercio Exterior y Aduanal:

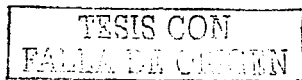
I.- Las establecidas en las fracciones II, V, VII, VIII, X, XI, XV, XVI, XVIII y XIX del Artículo 11 de este reglamento.

II.- Las señaladas en las fracciones II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, XV y XVI del artículo anterior de este reglamento.

III.- Imponer multas por el incumplimiento o cumplimiento extemporáneo de los requerimientos que formule en materia de su competencia.

IV.- Revisar, y en su caso autorizar, mediante un acuerdo que dirigido a la autoridad correspondiente, ratifique las resoluciones concernientes al resarcimiento de mercancías de comercio exterior emitidas por las Administraciones Locales Jurídicas.

E. Administración Central de Notificación y Cobranza:



I.- Las establecidas en las fracciones II, III, IV, V, VII, VIII, X, XI, XII, XIV, XV, XVI, XVIII y XIX del Artículo 11 de este reglamento.

II.- Las señaladas en las fracciones VIII, XII, XXIX y XXX del artículo anterior de este reglamento.

III.- Imponer multas por el incumplimiento o cumplimiento extemporáneo de los requerimientos que formule en materia de su competencia.

F. Administraciones de Notificación y Cobranza "1" y "2":

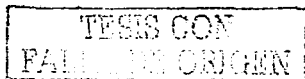
I.- Las establecidas en las fracciones V, VIII, XI, XV, XVI y XIX del Artículo 11 de este reglamento.

II.- Las señaladas en las fracciones VIII y XII del artículo anterior de este reglamento.

III.- Imponer multas por el incumplimiento o cumplimiento extemporáneo de los requerimientos que formule en materia de su competencia.

Artículo 28. *Compete a las Administraciones Locales Jurídicas dentro de la circunscripción territorial que a cada una corresponda, ejercer las facultades siguientes:*

I.- Las establecidas en las fracciones II, V, VII, VIII, X, XI, XV, XVI, XVIII y XIX del Artículo 11 de este reglamento.



II.- Las señaladas en las fracciones III, VIII, IX, XI, XII, XIV, XVI, XVIII, XIX, XX, XXI, XXII, XXIII, XXIV, XXV, XXVI y XXVII del Artículo 26 de este reglamento.

III.- Contestar las demandas formuladas ante la Sala Regional del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa cuya sede se encuentre dentro de su circunscripción territorial, interpuestas contra resoluciones o actos de ella misma o de cualquier unidad administrativa del Servicio de Administración Tributaria o de las autoridades fiscales de las entidades federativas por la aplicación que dichas autoridades hagan de las leyes fiscales federales en cumplimiento de convenios y acuerdos de coordinación fiscal, inclusive las interpuestas contra requerimientos de pago a cargo de instituciones de fianzas con base en pólizas que se hayan expedido para asegurar el interés fiscal; ejercer las acciones, excepciones y defensas que correspondan a las autoridades señaladas, en los juicios ante dicho Tribunal; en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público, del Presidente del Servicio de Administración Tributaria e interponer con la representación de los mismos y de la autoridad demandada, el recurso de revisión contra las sentencias y resoluciones definitivas dictadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en dichos juicios.

Tratándose de actos o resoluciones de autoridades administrativas en cuya jurisdicción territorial no se encuentre establecida la sede de una Sala Regional del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, corresponderá a cualquiera de las Administraciones Locales Jurídicas comprendidas dentro de la jurisdicción territorial de la Sala Regional de que se trate, contestar la demanda respectiva. Si los actos o resoluciones

TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA
FALLA DE ORIGEN

impugnadas corresponden a las autoridades fiscales de la entidad federativa en cuya jurisdicción se encuentre la sede de la Sala Regional y en la misma existan dos o más Administraciones Locales Jurídicas cualquiera de ellas podrá ejercer la facultad a que se refiere esta fracción.

Las Administraciones Locales Jurídicas cuya circunscripción territorial se encuentre comprendida en el Distrito Federal, no ejercerán la competencia a que se refiere esta fracción, respecto de las otras Administraciones Locales con circunscripción territorial en el Distrito Federal, distinta a la de ellas.

Las Administraciones Locales Jurídicas estarán a cargo de un Administrador Local, auxiliados en el ejercicio de sus facultades, por los Subadministradores de Resoluciones "1" y "2", de lo Contencioso "1", "2", "3", "4" y "5", de Notificación y Cobranza y de Asuntos Especiales, de Comercio Exterior, así como por el personal que se requiera para satisfacer las necesidades del servicio.

4.6 Propuesta de reforma al manual de procedimientos para el resarcimiento económico o en especie de mercancía de comercio exterior, en relación con la propuesta del apartado 4.5

Para que la propuesta contenida en el punto anterior pueda ser funcional, es necesario modificar también las políticas de operación referentes al procedimiento aplicable para obtener el resarcimiento de mercancías de comercio exterior, para quedar de la siguiente manera:

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

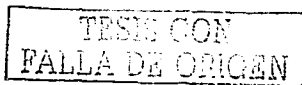
En lo concerniente al procedimiento aplicable para obtener el Resarcimiento Económico o en Especie de Mercancía de Comercio Exterior que Haya Sido Asignada, Enajenada o Destruída por Conducto de la Administración General del Destino de los Bienes de Comercio Exterior Propiedad del Fisco Federal se plantean los siguientes cambios a las políticas de operación:

Las Administraciones Locales Jurídicas correspondientes a la circunscripción territorial del domicilio del promovente, recibirán las solicitudes de resarcimiento y verificarán que éste último haya solicitado la devolución de las mercancías a la autoridad que las embargó, cuando la resolución administrativa o judicial haya anulado el embargo de las mismas.

En el supuesto de que la solicitud sea presentada ante otra autoridad, ésta remitirá el expediente respectivo a la Administración Local Jurídica de la circunscripción, determinándose a ésta última, como la Administración Local Responsable.

En caso de que el promovente no haya solicitado la devolución de las mercancías a la autoridad que las embargó, la Administración Local Responsable le indicará por escrito que antes de solicitar el resarcimiento, deberá pedir a la autoridad señalada, su devolución.

Una vez realizado lo anterior, si el promovente no acepta la devolución de las mercancías, a su solicitud de resarcimiento deberá acompañar el escrito donde manifieste tal circunstancia.



No será necesario la presentación de la solicitud de resarcimiento, tratándose del cumplimiento de resoluciones o sentencias emitidas por el *Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*, por el *Poder Judicial de la Federación*, siempre y cuando ésta señale de manera expresa la obligación de resarcir económicamente.

La Administración Local Responsable integrará el expediente en un plazo de 30 días hábiles a fin de resolverlo y remitir copia de la resolución a la Administración Central de Normatividad de Comercio Exterior y Aduanal, para su posterior revisión y autorización.

Se considera integrado un expediente cuando reúne original o copia certificada de la siguiente documentación:

La certificación debe realizarse por cada uno de los documentos.

- *Documento mediante el cual acredite la legal representación del promovente, para el caso de que actúe a nombre de otra persona física o cuando se actúe a nombre de una persona moral.*
- *Acta de embargo (en su caso).*
- *Clasificación Arancelaria, Cotización y Avalúo (en su caso).*
- *Resolución del procedimiento administrativo de investigación y audiencia o en materia aduanera, según sea el caso.*

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

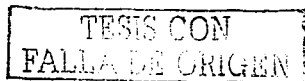
- *Resolución administrativa o jurisdiccional emitida por autoridad competente que ordene la devolución o el pago del valor de la mercancía, o en su caso, aquella que declare la ilegalidad de una resolución que determinó qué mercancía de comercio exterior pasó a propiedad del Fisco Federal y cuando exista imposibilidad material para que la autoridad remicie o reponga el procedimiento.*
- *Oficio mediante el cual, la autoridad que embargó la mercancía, informa al promovente la imposibilidad de devolverla, o en su caso, el escrito del promovente donde rechaza recibir la mercancía en el estado en que se encuentra.*
- *Todas las resoluciones o sentencias emitidas previamente a la resolución administrativa o jurisdiccional que ordene la devolución o el pago del valor de la mercancía (en su caso).*
- *Acuerdo u oficio que declare ejecutoriada la sentencia o resolución que ordena la devolución o pago de la mercancía (en su caso).*
- *Oficio mediante el cual la Autoridad Aduanera pone a disposición de la Administración General del Destino de los Bienes de Comercio Exterior propiedad del Fisco Federal la mercancía (en su caso).*
- *Acta de entrega-recepción de la mercancía por parte de la Autoridad Aduanera a la Administración General del Destino de los Bienes de Comercio Exterior propiedad del Fisco Federal. (en su caso).*

TEGIC CON
FALLA DE ORIGEN

- *Oficio mediante el cual la Administración General del Destino de los Bienes de Comercio Exterior propiedad del Fisco Federal determina el destino de la mercancía.*
- *En caso de enajenación, documento que ampare la venta, el cual deberá contener: Fecha e Importe de la venta.*
- *En caso de enajenación, determinación de los rendimientos de la inversión que se haya realizado con el producto de la venta.*
- *En caso de destrucción, acta de destrucción de la mercancía.*

Para el supuesto que el valor de las mercancías se encuentre expresado en moneda extranjera, se procederá a hacer la conversión respectiva, de acuerdo al tipo de cambio vigente a la fecha del embargo y señalado en el Diario Oficial de la Federación, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 56, fracción IV, inciso b, de la Ley Aduanera y 2, 7 y 8 de la Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos.

Cuando la resolución recaída al expediente remitido a la Administración Central de Normatividad de Comercio Exterior y Aduanal por la Administración Local Responsable, no reúna los requisitos señalados, la Administración Central regresará el expediente en un plazo de 5 días hábiles a la Administración Local Responsable, para que ésta subsane la omisión y remita el expediente con la resolución debidamente elaborada en un plazo de 5 días hábiles.



La Administración Local Responsable y la Administración Central de Normatividad de Comercio Exterior y Aduanal deberán informar al promovente de todas las actuaciones que realicen para la integración o remisión del expediente de resarcimiento.

Cuando el promovente pida la devolución de la mercancía originalmente embargada o una de características o valor similar, la Administración Local Responsable solicitará a la Administración General del Destino de los Bienes de Comercio Exterior propiedad del Fisco Federal información relativa a la viabilidad de reintegrar la mercancía originalmente embargada o resarcir mediante la entrega de otra de valor y características similares.

La Administración Local Responsable informará al promovente de la ubicación de la mercancía embargada o de aquella con valor y características similares que le haya informado la Administración General del Destino de los Bienes de Comercio Exterior propiedad del Fisco Federal, a efecto de que éste manifieste su aceptación.

De no estar conforme el promovente con la mercancía propuesta, la Administración Local Responsable hará saber al promovente que cuenta con la opción de solicitar nuevamente la entrega de mercancía de valor o características similares o de solicitar el resarcimiento económico.

Cuando el promovente opte por el pago en especie o económico, la Administración Local Jurídica procederá a emitir, en su caso, la resolución correspondiente, dentro del plazo establecido por el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación.

TESTE CON
FALLA DE ORIGEN

Cuando la mercancía haya sido asignada o destruida y el promovente opte por el resarcimiento económico, la *Administración Local Jurídica* determinará el total a pagar actualizando el valor de la mercancía embargada de conformidad con lo dispuesto por el artículo 17-A del *Código Fiscal de la Federación*, tomando como referencia el valor determinado en la clasificación arancelaria, cotización y avalúo.

En caso de que la mercancía haya sido enajenada, la *Administración Local Jurídica* determinará el total a pagar, en base a la información del valor de la venta de la mercancía y los rendimientos que se obtuvieron en CETES por dicha venta; estos datos serán aportados por la *Administración General del Destino de los Bienes de Comercio Exterior propiedad del Fisco Federal*.

Para efectos de la actualización, se considera como el periodo más antiguo el de diciembre de 1989, de conformidad con lo dispuesto por el Artículo Segundo Transitorio, fracción II, de las Disposiciones Transitorias de la Ley que establece, reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones fiscales y que adiciona la Ley General de Sociedades Mercantiles, publicado el 28 de diciembre de 1989 en el Diario Oficial de la Federación.

La *Administración Local Jurídica* remitirá la resolución de resarcimiento económico o de pago en especie y solicitará a la *Administración General Jurídica*, que mediante acuerdo elaborado por la misma, ordene a la *Administración General del Destino de los Bienes de Comercio Exterior propiedad del Fisco Federal*, proceda al pago o a la entrega de la mercancía.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Cuando se solicite además la devolución del pago de los impuestos al comercio exterior realizados, en la resolución se señalará que la *Administración Local Jurídica* de no es competente para resolver sobre dicha solicitud, por lo que la misma habrá de realizarse ante la *Administración Local de Recaudación* que corresponda.

Por lo que se refiere al Resarcimiento Económico de Mercancía de Comercio Exterior que Estando bajo la guarda y Custodia de la Autoridad Aduanera se Extravie o Deteriore, se proponen los siguientes cambios a sus políticas de operación:

Las *Administraciones Locales Jurídicas* correspondientes a la circunscripción territorial del domicilio del promovente, recibirán las solicitudes de resarcimiento y verificarán que éste último haya solicitado la devolución de las mercancías a la autoridad que las embargó, cuando la resolución administrativa o judicial haya anulado el embargo de las mismas.

En el supuesto de que la solicitud sea presentada ante otra autoridad, ésta remitirá el expediente respectivo a la *Administración Local Jurídica* de la circunscripción, determinándose a ésta última, como la *Administración Local Responsable*

En caso de que el promovente no haya solicitado la devolución de las mercancías a la autoridad que las embargó, la Administración Local Responsable le indicará por escrito que antes de solicitar el resarcimiento, deberá pedir a la autoridad señalada, su devolución.

TESIS COM
FALLA DE ORIGEN

Una vez realizado lo anterior, si el promovente no acepta la devolución de las mercancías, a su solicitud de resarcimiento deberá acompañar el escrito donde manifieste tal circunstancia.

No será necesario la presentación de la solicitud de resarcimiento, tratándose del cumplimiento de resoluciones o sentencias emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, o por el Poder Judicial de la Federación, siempre y cuando ésta señale de manera expresa la obligación de resarcir económicamente.

La Administración Local Responsable integrará el expediente en un plazo de 30 días hábiles a fin de resolverlo y remitir copia de la resolución a la Administración Central de Normatividad de Comercio Exterior y Aduanal, para su posterior revisión y autorización.

Se considera integrado un expediente cuando reúne original o copia certificada de la siguiente documentación:

- *La certificación debe realizarse por cada uno de los documentos.*
- *Documento mediante el cual acredite la legal representación del promovente, para el caso de que actúe a nombre de otra persona física o cuando se actúe a nombre de una persona moral.*
- *Acta de embargo (en su caso).*
- *Clasificación Arancelaria, Cotización y Avalúo (en su caso).*

TELEFON
FALLA DE ORIGEN

- *Resolución del procedimiento administrativo de investigación y audiencia o en materia aduanera, según sea el caso.*

- *Resolución administrativa o jurisdiccional emitida por autoridad competente que ordene la devolución o el pago del valor de la mercancía, o en su caso, aquella que declare la ilegalidad de una resolución que determinó qué mercancía de comercio exterior pasó a propiedad del Fisco Federal, y cuando exista imposibilidad material para que la autoridad reinicie o reponga el procedimiento.*

- *Oficio mediante el cual, la autoridad que embargó la mercancía, informa al promovente la imposibilidad de devolverla, o en su caso, el escrito del promovente donde rechaza recibir la mercancía en el estado en que se encuentra.*

- *Todas las resoluciones o sentencias emitidas previamente a la resolución administrativa o jurisdiccional que ordene la devolución o el pago del valor de la mercancía (en su caso).*

- *Acuerdo u oficio que declare ejecutoriada la sentencia o resolución que ordena la devolución o pago de la mercancía (en su caso).*

- *Oficio mediante el cual conste el extravío de la mercancía.*

- *Oficio mediante el cual conste el menoscabo físico-funcional de la mercancía ya sea por su uso o por el simple transcurso del tiempo.*

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Para el supuesto que el valor de las mercancías se encuentre expresado en moneda extranjera, se procederá a hacer la conversión respectiva, de acuerdo al tipo de cambio vigente a la fecha del embargo y señalado en el Diario Oficial de la Federación, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 56, fracción IV, inciso b, de la Ley Aduanera y 2, 7 y 8 de la Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos.

Quando la resolución recaída al expediente remitido a la Administración Central de Normatividad de Comercio Exterior y Aduanal por la Administración Local Responsable, no reúna los requisitos señalados, la Administración Central regresará el expediente en un plazo de 5 días hábiles a la Administración Local Responsable, para que ésta subsane la omisión y remita el expediente con la resolución debidamente elaborada en un plazo de 5 días hábiles.

La Administración Local Responsable y la Administración Central de Normatividad de Comercio Exterior y Aduanal deberán informar al promovente de todas las actuaciones que realicen para la integración o remisión del expediente de resarcimiento.

La Administración Local Jurídica resolverá sobre la procedencia de la solicitud de resarcimiento, dentro del plazo establecido por el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, determinando, en su caso, el importe a pagar al promovente de conformidad con lo dispuesto por el artículo 28 de la Ley Aduanera.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Para determinar el importe a pagar, la Administración Local actualizará el valor de la mercancía de conformidad con lo establecido en los artículos 53 y 54 del Reglamento de la Ley Aduanera.

Cuando la Administración Local autorice y resuelva el asunto de resarcimiento, ésta remitirá copia de la resolución a la *Administración General Jurídica*, para que mediante acuerdo elaborado por la misma, ordene a la autoridad competente efectuar el pago, para que proceda al mismo, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 28 de la *Ley Aduanera*.

Cuando se solicite además la devolución del pago de los impuestos al comercio exterior realizados, en la resolución se señalará que la *Administración Local Jurídica* no es competente para resolver sobre dicha solicitud, por lo que la misma habrá de realizarse ante la *Administración Local de Recaudación* que corresponda.

Asimismo, la *Administración Local Jurídica* informará en ambos casos de resarcimiento, a la Contraloría Interna en el SAT a efecto de que proceda conforme a sus facultades.

Con la propuesta en cuestión, indiscutiblemente se lograría una pronta integración de expediente de aquel contribuyente que solicitó el resarcimiento, ya sea económico o en especie de sus mercancías de comercio exterior, situación que permite una resolución, por parte de la autoridad competente, cumpliendo literalmente con los términos que para ello establece el *Código Fiscal de la Federación*, sin tener la necesidad de demorar dicha resolución por problemas meramente técnicos, es decir, derivados de una complicada forma de sustanciar un procedimiento.

TEST. CON
FALLA DE ORIGEN

Una vez planteadas las propuestas de reformas, se puede apreciar claramente que en caso de ser aceptadas las mismas, se obtendría una mayor fluidez en el procedimiento de resarcimiento, lo que trae consigo una pronta actuación de la autoridad, así como una situación menos compleja para el contribuyente.

Finalmente es importante puntualizar que los ordenamientos jurídicos utilizados para la elaboración y estudio de la presente tesis, son aquellos que se encuentran vigentes al momento de realizar la misma.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

166

CONCLUSIONES

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El comercio es uno de los sectores de la economía cuya dinámica y funcionamiento está en estrecha relación con el desarrollo de todas las ramas de la producción, ya que es el conducto mediante el cual llegan los productos a los consumidores.

Para hacer posible el comercio en México se hace necesaria la implantación de un ordenamiento jurídico que regule las entradas y salidas de mercancías en el país, y es por eso que el derecho aduanero ocupa un lugar muy importante dentro de esta actividad.

Con el transcurso del tiempo se ha emprendido una profunda transformación del sistema aduanero mexicano, asegurando con ello el cumplimiento de las obligaciones fiscales en materia aduanera, esto es también, al procurar proteger la economía e industria nacional.

Bajo este contexto, se ha podido apreciar que desde la época colonial y el México Independiente, ya existían ciertas barreras, medidas de regulación y restricciones arancelarias, a las importaciones y exportaciones que se efectuaran del territorio nacional a otros países o viceversa.

Ahora en la actualidad, podemos observar que el tema del que se habla en el presente trabajo de tesis ha sido de gran importancia e impacto en los quehaceres y funciones del Fisco Federal, específicamente en materia aduanera. Así es de esta forma como hemos sido testigos hoy por hoy de la gran cantidad de mercancía, que han sido objeto de embargo precautorio por parte de la autoridad aduanera, toda vez que no logran acreditar su legal importación o tenencia en el territorio nacional,

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

desatándose así una serie de problemas e inconformidades entre el propietario de la mercancía y el Fisco Federal, ya que por un lado el particular es despojado de sus bienes, lo cual le perjudica en su patrimonio, y por el otro se provoca una lesión al Fisco, debido al incumplimiento de las obligaciones fiscales y aduaneras contempladas en ley.

Después de varios años de la aplicación de procedimientos para resarcir a los particulares que obtienen una resolución o sentencia favorable, se ha presenciado la limitada capacidad resolutoria por parte de la autoridad hacendaria, debido a la falta de una estructura y procedimiento confiable y enfocado a no perjudicar la esfera ni constitucional, ni principalmente económica de las partes involucradas.

A pesar de los cambios efectuados, no ha bastado para lograr un eficiente procedimiento que culmine con el cumplimiento de sentencias que ordenan la restitución de las cosas al estado que guardaban.

A lo largo de este texto, se ha presentado el desenvolvimiento de esta situación, desde su inicio, hasta su fin y las consecuencias que se generan, tales como la demora con que tiende a emitirse una resolución que ordene el pago al contribuyente, por lo que se considero de suma importancia plantear y proponer ciertos cambios en el marco legal del procedimiento del resarcimiento de mercancías de comercio exterior, insistiendo en que se de competencia a las *Administraciones Locales Juridicas* para conocer del mismo, ya que con base en la experiencia que se ha visualizado actualmente, los procedimientos vigentes son hasta cierto punto ineficientes, lentos y perniciosos.

De lo antes expuesto, se puede llegar a la confirmación del objetivo general, mismo que se estableció en la introducción de esta investigación, y que consiste en



demostrar la importancia que tiene tanto para el Estado como para el contribuyente, la pronta y debida integración de un expediente de resarcimiento para llegar a su correspondiente resolución.

Asimismo, las razones expuestas se consideran suficientes para sustentar la hipótesis central, que como anteriormente se mencionó, consiste en que mientras menos tiempo requiera la actividad procesal entre autoridades competentes para reunir la documentación necesaria a efecto de integrar debidamente un expediente de resarcimiento, más pronta será la resolución sobre la procedencia de una solicitud de resarcimiento que recaiga a un determinado asunto, así mismo, se obtendría una notable disminución en las pérdidas económicas que sufren tanto el Fisco Federal como el Contribuyente afectado durante este procedimiento.

En la misma línea, tendría que insistirse en que los cambios que se proponen, se refieren más a la pronta actuación de la autoridad competente para resolver un procedimiento de resarcimiento, así como a la economía que se ve deteriorada con las situaciones que se han presentado en la actualidad.

Por ello, la idea más general que permitirá concluir la hipótesis, pudiera derivarse de la necesidad de que con el estudio de los cambios propuestos, se busca lograr la no perturbación de la esfera económica y constitucional tanto del particular como del Fisco Federal, provocando también la celeridad y mayores beneficios en diversos aspectos ya previamente mencionados en el cuerpo del presente trabajo.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

BIBLIOGRAFÍA

TESIS CON
FALLA DE CUBEN

Legislaciones:

Código Fiscal de la Federación. Décima sexta edición, México, Ediciones Fiscales ISEF, 2002, Pp. 223.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México, Sista, 2002, Pp.164.

Ley Aduanera. Vigésima tercera edición, México, Ediciones Fiscales ISEF, 2002, Pp. 143.

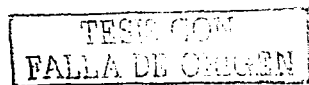
Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Cuarta edición, México, Ediciones Fiscales ISEF, Pp. 48.

Reglamento de la Ley Aduanera. Vigésima tercera edición, Ediciones Fiscales ISEF, 2002, Pp. 70.

Libros de consulta:

ACOSTA ROCA, Felipe, Glosario de Comercio Exterior. México, Ediciones Fiscales ISEF, 2001, Pp. 126.

BAENA, Guillermina, Manual para Elaborar Trabajos de Investigación Documental. México, Editores Mexicanos Unidos, 1996, Pp. 124.



CARVAJAL CONTRERAS, Máximo, Derecho Aduanero. Décima edición, México, Porrúa, 2000, Pp. 505.

CHACHOLIADES, Miltiades, Economía Internacional. Segunda edición, México, Mc Graw Hill, 1993, Pp. 674.

EL COLEGIO DE MÉXICO, Historia General de México. tercera edición, México, Harla, 1987, Tomo I Pp. 774.

FUCHS, C.J., Economía Política, "Las etapas económicas de la producción." Traducción: Manuel Sánchez Sarto, segunda edición, Buenos Aires, Editorial Labor, 1988, Pp. 231.

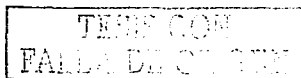
HERNÁNDEZ DE LA CRUZ, Arturo, Estudio Práctico de los PAMAS, como evitar caer en un embargo precautorio de mercancías de importación y prevenir las severas consecuencias. México, Ediciones Fiscales ISEF, 2002, Pp.142.

MANTILLA MOLINA, Roberto, Derecho Mercantil, "Evolución del Derecho Mercantil." Vigésimo novena edición, México, Porrúa, Pp. 548.

NORIEGA, Alfonso, Lecciones de Amparo. México, Porrúa, 1975, Pp. 674.

ROHDE PONCE, Andrés, Derecho Aduanero, fundamentos y regulaciones de la actividad aduanera. México, Ediciones Fiscales ISEF, 2001, Tomo I, Pp. 543 y Tomo II, Pp. 447.

TREJO VARGAS, Pedro, MORENO CASTELLANOS Jorge A. y MORENO VALDEZ, Hadar, Comercio Exterior Sin Barreras, todo lo que usted necesita saber en



materia aduanera v de comercio exterior. México, Ediciones Fiscales ISEF, 2001, Pp. 312.

WITKER, Jorge y HERNÁNDEZ, Laura, Régimen Jurídico del Comercio Exterior de México. Segunda edición, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2002, Pp. 635.

WITKER, Jorge, Técnicas de Investigación Jurídica. México, Mc Graw Hill, 1996, Pp. 86.

ZEPEDA SALINAS, Erick, Nuevos Regimenes Aduaneros 2001, y su relación con el artículo 303 del TLCAN. México, Ediciones Fiscales ISEF, 2001, Pp. 142.

Otras fuentes de consulta:

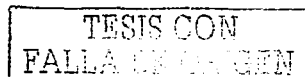
CUMBRE, Enciclopedia Autodidáctica Quillet. Tomo IV, Pp. 550.

DE PINA VARA, Rafael, Diccionario de Derecho. México, Porrúa, 1965, Pp. 496.

DRISKILL, Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomo III, Pp. 321.

ESPASA CALPA, Diccionario de la Lengua Española. Tomo II, Pp. 479.

Manual de Procedimientos para obtener el Resarcimiento del Valor de Mercancías o la Entrega de una Mercancía Similar, emitido por la Administración General Jurídica en el mes de mayo de 1996.



Manual de Procedimientos para el Resarcimiento Económico o en Especie de Mercancía de Comercio Exterior, emitido por la Administración General Jurídica el mes de noviembre de 2000

Reglamento Interior de Servicio de Administración Tributaria, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el día Jueves 22 de marzo de 2001.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN