

# **UNIVERSIDAD PANAMERICANA**

## **CAMPUS GUADALAJARA**

**JOSÉ GERARDO ÁLVAREZ SÁNCHEZ**

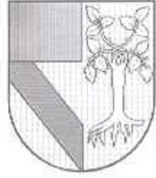
**REFORMA AL PRIMER PÁRRAFO DEL  
ARTÍCULO 153 DE LA LEY ADUANERA, A FIN DE  
ESTABLECER COMO SANCIÓN LA PRECLUSIÓN  
DE LA FACULTAD DE LA AUTORIDAD  
ADUANERA PARA EMITIR UNA RESOLUCIÓN  
DERIVADA DEL PROCEDIMIENTO  
ADMINISTRATIVO EN MATERIA ADUANERA**

Tesis presentada para optar por el título de Licenciado en

**Derecho con Reconocimiento de Validez  
Oficial de Estudios de la SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA,**

**según acuerdo número 86809 con fecha 13-VIII-86.**

**Zapopan, Jalisco, Diciembre de 2008.**



# UNIVERSIDAD PANAMERICANA

CAMPUS GUADALAJARA  
ESCUELA DE DERECHO

## DICTAMEN DEL TRABAJO DE TITULACIÓN

**C. JOSÉ GERARDO ÁLVAREZ SÁNCHEZ**  
Presente.

En mi calidad de Presidente de la Comisión de Exámenes Profesionales y después de haber analizado el trabajo de titulación en la opción TESIS titulado: "REFORMA AL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 153 DE LA LEY ADUANERA, A FIN DE ESTABLECER COMO SANCIÓN LA PRECLUSIÓN DE LA FACULTAD DE LA AUTORIDAD ADUANERA PARA EMITIR UNA RESOLUCIÓN DERIVADA DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MATERIA ADUANERA", presentado por Usted, le manifiesto que reúne los requisitos a que obligan los reglamentos para ser presentado ante el H. Jurado del Examen Profesional, por lo que deberá entregar ocho ejemplares como parte de su expediente al solicitar el examen.

Atentamente

EL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Eduardo", is written over a horizontal line. The signature is fluid and cursive.

**DR. EDUARDO ISAIÁS RIVERA RODRÍGUEZ**

04 de Septiembre de 2008

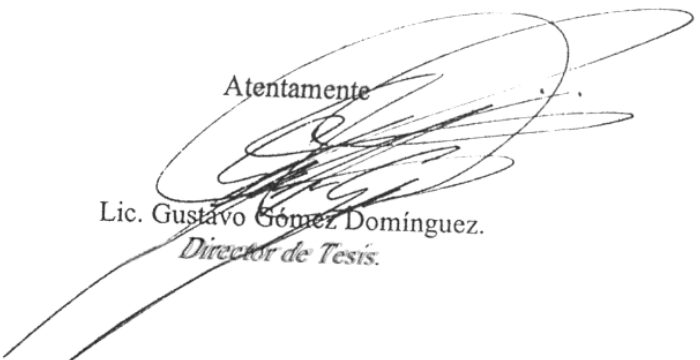
Dr. Isaias Rivera Rodríguez  
Director de la Escuela de Derecho  
Universidad Panamericana  
Campus Guadalajara  
P r e s e n t e

Estimado Dr. Rivera

Me permito comunicarle a usted que el Joven José Gerardo Álvarez Sánchez, quién cursó los estudios de la Licenciatura en Derecho, ha concluido satisfactoriamente su tesis titulada "Reforma al primer párrafo del artículo 153 de la Ley Aduanera, a fin de establecer como sanción la preclusión de la facultad de la autoridad aduanera para emitir una resolución derivada del procedimiento administrativo en materia aduanera".

Al respecto le manifiesto que el trabajo de investigación realizado por el joven José Gerardo, que tuve la satisfacción de dirigir, reúne los requisitos de fondo y forma necesarios para solicitar fecha de examen profesional.

Atentamente



Lic. Gustavo Gómez Domínguez.  
*Director de Tesis.*

## **DEDICATORIA**

**Quiero agradecer a Dios por haberme dado Fortaleza y Templanza durante todo este tiempo de mi vida y mi carrera, “Gracias Padre Mío”.**

**A mi Mamá y a mi Papá, nunca olvidaré su gran apoyo moral en los tiempos más difíciles y quienes me impulsan a seguir adelante.**

**A mis hermanos Omar y Karina por su apoyo incondicional.**

**Lic. Carlos Alberto Moreno, muchas gracias por compartir su amplio conocimiento y ayuda, mismos que fueron parte fundamental para poder realizar este trabajo de investigación.**

**A la Universidad Panamericana por darme la oportunidad de haber estudiado en esta gran institución.**

**Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa del D.F., por haberme abierto las puertas de la biblioteca, lo cual fue de gran soporte para esta Tesis.**

**Alma, gracias por ser como eres conmigo.**

**José Álvarez Ochoa (padre), aunque no tuve la oportunidad de conocerte, sé que desde el Cielo siempre me has ayudado y cuidado.**

# ÍNDICE

Introducción. ....	9
<b>I. ANTECEDENTES</b>	
1. Época antigua. ....	13
1.1 Los Árabes. ....	13
1.2 Roma. ....	14
1.3 Grecia. ....	15
1.4 Fenicios. ....	16
2. Edad media. ....	17
2.1 Italia. ....	17
2.2 España. ....	17
3. Época moderna. ....	19
3.1 México. ....	20
4. La Ley Aduanera vigente. ....	23
5. Cuadro cronológico y comparativo . ....	24

## II. RECONOCIMIENTO ADUANERO

1. La Aduana. . . . .	30
1.1 La Aduana como lugar autorizado. . . . .	31
1.2 La Aduana como recinto fiscal. . . . .	31
1.3 La Aduana como autoridad. . . . .	32
2. Concepto. . . . .	32
3. Funciones de la aduana. . . . .	33
3.1 Función fiscal. . . . .	34
3.2 Función económica. . . . .	34
3.3 Función social. . . . .	35
3.4 Función de vigilancia. . . . .	35
3.5 Función de higiene pública. . . . .	36
4. Regímenes aduaneros . . . . .	41
4.1 Concepto. . . . .	42

4.2 Tipos de regímenes aduaneros. . . . .	42
5. Concepto de procedimiento administrativo en materia aduanera. . . (PAMA)	61
6 Reconocimiento aduanero. . . . .	66
6.1 Concepto. . . . .	67
6.2 Tipos de reconocimiento. . . . .	67
6.3 Reconocimiento Aduanero. . . . .	68
6.4 Segundo reconocimiento. . . . .	69

### **III. DIFERENTES FIGURAS JURIDICAS QUE ESTABLECEN LA EXTINCIÓN DE LA FACULTAD DE LA AUTORIDAD**

1. Prescripción. . . . .	75
2. Caducidad. . . . .	82
3. Diferencia entre caducidad y prescripción. . . . .	90
4. Caducidad de la instancia. . . . .	90
5. Preclusión. . . . .	92
6. Diferencias que existen entre la figura jurídica de la preclusión con la caducidad y prescripción. . . . .	94

## **IV. NECESIDAD DE REFORMAR EL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 153 DE LA LEY ADUANERA**

1. Legislación vigente. ....	98
2. Sanciones que se establecen en la Ley Aduanera. ....	103
3. Diversas tesis relacionadas. ....	121

## **CAPÍTULO V. PROPUESTA DE REFORMA AL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 153 DE LA LEY ADUANERA**

.....	127
-------	-----

<b>CONCLUSIONES.</b> .....	130
----------------------------	-----

<b>BIBLIOGRAFIA.</b> .....	133
----------------------------	-----



## INTRODUCCIÓN

En el presente trabajo de investigación, trataré lo relativo a la preclusión de las facultades de la autoridad para emitir resolución derivada de un procedimiento administrativo en materia aduanera, cuando después de los 30 días naturales posteriores a la toma de la muestra, no se emita el dictamen por parte de la Administración Central de Laboratorio y Servicios Científicos del Servicio de Administración Tributaria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Para poder abordar el tópico en comento, es necesario establecer el origen de las aduanas, por lo que, se observará en el cuerpo de esta investigación que desde la época antigua, tanto los árabes, los romanos, los griegos y los fenicios establecían un derecho de aduana por el traslado de mercancías que ingresaban o salían de sus fronteras.

Posteriormente, se analizará lo relativo a la edad media, en donde se verá, que las Repúblicas Italianas de los siglos XII y XIII, establecieron impuestos generales, así como impuestos indirectos, como lo es el de la aduana; así como que los españoles crearon un impuesto que pagaban las mercaderías que se trasladaban de un lugar a otro, al que llamaron portazgo.

Abordaré lo relativo a la época moderna, en dónde se estableció que los derechos de aduana, tanto exteriores como interiores, tenían como regla general, un carácter puramente fiscal y que en ésta época se enfatizó la intervención del Estado tendiendo a limitar el campo de lo individual en beneficio de lo colectivo.

Para finalizar el primer capítulo estableceré cómo evolucionó la aduana en nuestro país, desde el período colonial, en el cual la Corona española llevó a cabo un monopolio comercial, pasando por la primera Ley en México sobre comercio exterior, expedida el 15 de diciembre de 1821, con el nombre de “Arancel General Interino para el Gobierno de las Aduanas Marítimas en el Comercio Libre del Imperio”, la

Ordenanza General de Aduanas Marítimas Fronterizas de la República Mexicana del 31 de enero de 1856, El Arancel General del 1º. de enero de 1872, y el de 8 de noviembre de 1880, hasta llegar a la legislación aduanera que se encuentra vigente. Acto seguido, y dentro del segundo capítulo de la presente investigación, procederé a analizar lo que es el reconocimiento aduanero.

Para ello, determinaré en primer lugar, lo que es la aduana, definiendo su concepto, sus características, sus funciones, la clasificación de las mercancías motivo de aduana.

En dicho capítulo, además, estableceré definiré cuáles son las principales operaciones aduaneras, así como los regímenes aduaneros describiendo en qué consiste y cómo se realiza cada uno de ellos.

Posteriormente, procederé al análisis del procedimiento administrativo en materia aduanera, definiéndolo y analizando cada una de las etapas que lo integran. Para finalizar el segundo capítulo de esta investigación, conceptualizaré lo que es el reconocimiento aduanero, al ser una de las primeras etapas en el proceso de importación o exportación de mercancías, estableciendo y explicando en qué consisten tanto el primer, como el segundo reconocimiento aduanero y señalando los preceptos legales y reglamentarios que los regulan.

En el tercer capítulo de la presente investigación, procederé al estudio de las diversas figuras jurídicas que establecen la extinción de la facultad de la autoridad. Así, analizaré en primer término a la prescripción, estableciendo su concepto y el precepto legal que la contempla en materia fiscal; para proceder a analizar a la figura de la caducidad, definiéndola y estableciendo su regulación y características, así como sus diferencias con la primera de las figuras señaladas.

Acto seguido, analizaré lo que es la caducidad del instancia y la preclusión; figura jurídica, respecto de la cual, indicaré las diferencias que existen entre ésta y la prescripción y la caducidad.

A continuación, en el último capítulo de la investigación que se presenta, trataré lo relativo a la necesidad de reformar el primer párrafo del artículo 153 de la Ley Aduanera vigente, a efecto de que no se deje al gobernado en estado de indefensión e inseguridad jurídica.

Para ello, resulta necesario que se precisen, en primer término los preceptos legales que tienen relación con la reforma que se plantea, siendo éstos los artículos 43, 44, 45, 46, 150 y 153 de la Ley Aduanera.

Establecido lo anterior, se procederá al análisis de las sanciones que vienen establecidas en la Ley Aduanera, a efecto de demostrar que no existe sanción alguna por el caso en que la autoridad emita una resolución derivada de un procedimiento administrativo en materia aduanera, cuando en dicho procedimiento y posterior a los 30 días naturales contados a partir de la toma de la muestra, no se emitió el dictamen por parte de la Administración Central de Laboratorio y Servicios Científicos del Servicio de Administración Tributaria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y que, aún más, en ningún precepto se establece plazo alguno para que dicha Administración emita el dictamen respectivo.

Demostraré la existencia de diversas Tesis jurisprudenciales emitidas por el Poder Judicial de la Federación, en las cuales se determina la existencia de la posibilidad de la preclusión de las facultades de las autoridades administrativas y aduaneras para emitir resoluciones cuando en los procedimientos administrativos, de los cuales deriven, no se cumplan con los términos previstos en los preceptos legales que, al respecto, señalen la temporalidad a la que las autoridades deben ajustar su actuación.

Por último, precisaré la necesidad de realizar una reforma al primer párrafo del artículo 153 de la Ley Aduanera, a efecto de que se señale un plazo de treinta días para que la Administración Central de Laboratorio y Servicios Científicos, emita su dictamen y en caso de no hacerlo se establezca como sanción, la pérdida de las facultades de la autoridad para emitir la resolución derivada de dicho procedimiento.

## CAPÍTULO I. ANTECEDENTES

### 1. Época antigua:

Las aduanas siempre han existido en todos los pueblos de la antigüedad, esto de acuerdo a la importancia comercial de cada ciudad, con el objetivo de controlar la entrada y salida de las mercancías, y así mismo aprovechar la recaudación de fondos.

A continuación, ha de señalarse cómo se manejaban las aduanas en diversos pueblos de la época antigua, siendo estos a saber.

#### 1.1 Los árabes:

Los árabes impulsaron el derecho de aduana (*almojarifazgo*), con esto se le daba un carácter de contribución general sobre las mercancías que atravesaban sus fronteras.

El *almojarifazgo* es un impuesto aduanero que se pagaba por el traslado de mercaderías que ingresaban o salían del reino de España, o que transitaban entre los diversos puertos (peninsulares o americanos) equivalente al actual Arancel. Fue creado por Alfonso X junto a la *alcabala* (que era un impuesto indirecto que gravaba las compraventas, y todo tipo de transferencias), para gravar la actividad generada con el desarrollo del comercio interior y exterior. Se llamaba de esta forma porque “el encargado de la recaudación de este impuesto era el *almojarife* (término de origen árabe equivalente al de “inspector”).”<sup>1</sup>

En su inicio, el *almojarifazgo* era un porcentaje sobre la importación de toda clase de productos, y su monto era fijado en relación con el valor de estos en las

---

<sup>1</sup> WITKER, Jorge, *Derecho Tributario Aduanero*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2ª ed; México 1999, p. 16.

Indias y no por el precio que tuvieran éstas en el puerto de embarque, además, iba aumentando de acuerdo al tramo de movimiento de mercaderías.

Posteriormente se establecieron diversos tributos que también tuvieron la calidad de aduaneros, como fueron los “diezmos de puertos secos y mojados”.

## 1.2 Roma:

En Roma las aduanas existieron desde la primera monarquía, por lo que la primera creación se le atribuye a *Anco Marcio*, quien fundó el puerto de Ostia (640-616 a.C.), en la desembocadura del Tiber, por lo tanto la abrió al comercio exterior. Se dice que por haber sido un puerto donde primero se estableció el impuesto, recibió el nombre de “*Portorium*”, aunque en este título se comprendieron otros impuestos, como el peaje.

En la época imperial, “el *portorium* era arrendado en subasta pública por lapsos de cinco años”.<sup>2</sup> Más adelante cambió el sistema, encargando la cobranza a uno o varios funcionarios imperiales, que debían rendir cuenta de sus gestiones y que percibían un porcentaje de las sumas que ingresaban en el Tesoro.

El *Portorium* perteneció a tres clases de impuestos, impuesto percibido en la frontera de una provincia o de un Estado; el arbitro, cobrado a la entrada o salida de una ciudad por cuenta de esa ciudad; y el peaje, es decir, la tasa cobrada por el paso en ciertos lugares, por ejemplo por un puente; los romanos no tenían términos para diferenciar esas diversas formas de tasas semejantes, lo que sí diferenciaban era la división de los *portoriums* en terrestres y marítimos, según que el derecho fuera percibido en las fronteras de tierra del imperio, de una provincia o de una ciudad, o bien en puestos que daba lugar a la confiscación o decomiso de las mercancías

---

<sup>2</sup> SANDOVAL AGUILAR, Luis Alberto, *Derecho Tributario Aduanero*, editorial Normas Legales, 1ª . ed. Lima, Perú, 2006, p. 13.

objeto de dicho impuesto, “también se confiscaban las mercancías que estaban prohibidas exportar.”<sup>3</sup>

Finalmente se llegó al sistema de recaudación directa por el Estado.

El impuesto de aduana en Roma se daba tanto a la importación como a la exportación, consecuencia del carácter absolutamente fiscal que el propio impuesto tenía en ese entonces y que, con algunas excepciones, siguió teniendo validez hasta el siglo XVII, periodo mediante el cual se constituyeron los grandes Estados modernos.

Los romanos se convirtieron en un gran centro comercial, realizando importaciones y exportaciones para todos los países vecinos.

### **1.3 Grecia:**

En Atenas existieron las aduanas, desde los tiempos más remotos y se cobraba el 2% *ad valorem* sobre las mercancías que importaban o exportaban. El arancel se conocía como *Emporium*. Sin embargo, “era una medida fiscal y no económica, ya que no se tenía en ese momento nociones sobre balanza de comercio, por lo tanto los aranceles estaban sobre una base de principios económicos, y solo se tenía con la finalidad de suministrar recursos al Estado.”<sup>4</sup>

Posteriormente los griegos se sirvieron de sus aduanas para establecer un mecanismo de restricción al cambio internacional de productos, además de favorecer a sus ciudades o colonias de la competencia de otros países. Utilizaron medidas proteccionistas para evitar la exportación de cereales y eludir el acaparamiento de los granos, para así prevenir las crisis sociales que podrían traer consigo la falta de

---

<sup>3</sup> VALENZUELA IGLESIAS, Enrique, *Principios de Derecho Aduanero*, Publicado en la Revista “Asuntos Administrativos”, No. 12 correspondiente a Octubre, Noviembre, Diciembre de 1957, p. 57.

<sup>4</sup> WITKER, Jorge, *Op. cit*; p. 17.

estos productos agrícolas. La inspección de estas medidas proteccionistas y anti monopólicas se encomendó a los inspectores denominados “*Sytofilacos*”.

En relación con el pueblo griego se hace resaltar que ningún pueblo antiguo realizó, en proporción, tantas emigraciones, ni fundó tantas colonias como el griego. Durante la expansión colonial griega, que duró unos seiscientos años, desde el siglo XI al siglo VI, a. de C. puede decirse que no hubo región en el Mediterráneo que no estuviera colonizada por ellos.

#### **1.4 Fenicios:**

Los fenicios, quienes fueron grandes navegantes, son los que iniciaron el registro para el comercio de importación y exportación; posteriormente los cartagineses les siguieron a ellos, por lo que fueron grandes comerciantes en el mar mediterráneo.

Así mismo el pueblo fenicio, fue el primero en tomar posesión de Europa por el comercio. Por otro lado fundaron a Cartago, en las costas africanas, sin duda fue un gran rival para los romanos. “Cartago, que fue colonia de Fenicia, fue uno de los pueblos donde el comercio tuvo su mayor desarrollo, donde el trueque era un ejemplo de las antiguas fuentes que nos dan de los mercaderes fenicios.”<sup>5</sup>

La ciudad de Cartago, ejercía sobre todo en lo que se refería a lo fiscal, puesto que los cartagineses recaudaban los tributos en todo territorio metropolitano. “Dichos tributos se aplicaban a productos agrícolas como a los impuestos aduaneros que producían grandes entradas, sobre todo esto sucedía en las ciudades portuarias.”<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> BRACCO, Martha Susana, *Derecho Administrativo Aduanero*, editorial Ciudad Argentina, Argentina, 2002, p. 8.

<sup>6</sup> *Ib.*



## 2. Edad media:

En la edad media se vuelve a los impuestos personales (directos), sin existir una Hacienda Pública todavía. Al respecto el autor Casimiro A. Varela establece lo siguiente:

Los señores feudales imponían a sus vasallos capacitaciones e impuestos territoriales y cobraban ciertos derechos por la circulación de las personas y de las cosas (peaje, portaje, puntazgo, barcaje) y sobre las transmisiones de la propiedad y las sucesiones. Por lo que el Rey vivía de su patrimonio y del propio derecho que le asistía para que todos contribuyeran a sus necesidades; sin embargo, no existía ningún tipo de principio, bases, ni mucho menos sistemas tributarios.<sup>7</sup>

### 2.1 Italia:

En las Repúblicas Italianas de los siglos XII y XIII se dieron los verdaderos impuestos generales: algunos directos como bien eran los que gravan el capital o la fortuna y encontramos también indirectos como el de la Aduana. Este último impuesto “principia a extenderse de forma conjunta con el desarrollo del comercio; principalmente el marítimo, en dicha época.”<sup>8</sup>

### 2.2 España:

A principios del siglo VIII, España fue invadida por los árabes, e introdujeron las aduanas a dicho país, y le llamaron *portazgo*, esto es “el derecho que pagaban las mercaderías que se transportaban de un lugar a otro.”<sup>9</sup>

Fernando III (1,199–1,252) al apoderarse de Sevilla confirmó los derechos de *almojarifazgo*, y dio el primer cuaderno de las mercancías sujetas al pago de derechos de aduana.

---

<sup>7</sup> VARELA, Casimiro A., *Cuestiones de Derecho Aduanero*, editorial Astrea, 1ª ed., Buenos Aires, 1971, p. 26.

<sup>8</sup> BRACCO, Martha Susana, *Op. cit.*, p. 24.

<sup>9</sup> SANDOVAL AGUILAR, Luis Alberto, *Op. cit.*, p.74

El *almojarifazgo*, a juicio de Máximo Contreras Carbajal, es “un impuesto aduanero que se pagaba por el traslado de mercaderías que ingresaban o salían del reino de España, o que transitaban entre los diversos puertos (peninsulares o americanos) equivalente al actual Arancel.”<sup>10</sup>

Se llamaba de esta forma porque el encargado de la recaudación de este impuesto era el *almojarife* (término de origen árabe equivalente al de "inspector").

En su inicio, el *almojarifazgo* era un porcentaje sobre la importación de toda clase de productos, y su monto era fijado en relación con el valor de estos en las Indias y no por el precio que tuvieran éstas en el puerto de embarque, además, iba aumentando de acuerdo al tramo de movimiento de mercaderías.

Alfonso el Sabio (1,226-1,284), llevó a cabo una reducción en los derechos de importación del 15% al 12.5%, concedió libre entrada a los artículos extranjeros y permitió la exportación libre de derechos de cantidades iguales a las mercancías importadas; limitó a un determinado número las prohibiciones de exportación y de alguna forma se preocupó por evitarles molestias a los comerciantes.

Respecto de esta figura explica Martha Susana Bracco lo siguiente:

En el siglo XIV continuó en España la legislación aduanera bajo un régimen de moderación, lo cual trajo como consecuencia una prosperidad en la navegación y el comercio en los puertos peninsulares. Así mismo los Reyes Católicos (1,451-1,504) pusieron en vigor el Acta de Navegación, con la cual se limitó el número de productos que se podían exportar y aplicó con severidad el régimen aduanero..<sup>11</sup>

Así las cosas, es de concluirse que en cuanto a la materia aduanera, el monopolio era el régimen que aplicaba España en América y perseguía el total aislamiento con respecto a las demás naciones, esto con el propósito de conservar el tráfico exclusivo con sus colonias.

---

<sup>10</sup> CONTRERAS CARBAJAL, Máximo, *Derecho Aduanero*, 8ª. ed., México, 1999, p.95.

<sup>11</sup> BRACCO, Martha Susana, *Op. cit.*, p. 27.

### 3. Época moderna:

Conforme a lo señalado por Octavio Gutiérrez Carrasco:

Hasta el siglo XVII los derechos de aduana, tanto exteriores como interiores, tuvieron por regla general, un carácter puramente fiscal. La intención proteccionista, que aparece después de la constitución de los grandes Estados Modernos, como un medio destinado a aumentar la riqueza y el poder de una nación, con una tendencia a asegurar el desarrollo de la industria nacional, protegiéndola contra la entrada de productos de otros países y del propio proteccionismo industrial, aunque de una forma imperfecta, los sistemas aduaneros modernos, obedeciendo a una idea económica determinada, en consecuencia se adquiere una gran importancia en los regímenes suspensivos de derecho de aduana, hasta lograr el gran desarrollo hoy en día.<sup>12</sup>

A finales del siglo XVIII y principios del XIX, los países europeos decidieron suprimir las aduanas interiores (Francia en 1790 y Alemania en 1819 con la unión aduanera entre sus diversos Estados). En lo que respecta a los impuestos de aduana, sigue la historia aduanera de Europa en la que subsisten las ideas de libre cambio y proteccionista, hasta llegar al año de 1935 en el cual no queda ningún estado de importancia como de libre cambio. “El último país que dejó de serlo fue Inglaterra con su arancel de 1932 que gravó los productos importados con derechos del 10% al 30%.”<sup>13</sup>

De esta manera se enfatiza la intervención del Estado siguiendo sin indecisión la línea general evolutiva que tiende a limitar el campo de lo individual en beneficio de lo colectivo. El aumento de dicha intervención se ha fortalecido a través de las diversas maneras de la tributación aduanera, hasta llegar a la actualidad con la aplicación de tratados bilaterales o multilaterales de libre comercio, cuotas compensatorias, preferencias arancelarias, incentivos fiscales como la exención de impuestos según sea el caso, así como otras formas y disposiciones que han puesto a las cuestiones aduaneras en un primer plano de importancia, tanto en el interior

---

<sup>12</sup> CARRASCO GUTIÉRREZ, Octavio, *Nociones de Derecho Aduanero*, Revista del Derecho Económico, número 35, Santiago, Chile, 1978, p. 45.

<sup>13</sup> BAIROCH, 1993, citado en “*Kicking Away the ladder: the 'real' history of free trade*”, HA-JOON Chang, Anthem Press, Londres, Inglaterra, 2002, p. 76.

de cada país por lo intereses económicos que implica, como en el exterior, en donde tales intereses se encuentran en abierta guerra y contradicción con los de otros países.

### **3.1 México:**

Como ha quedado establecido en párrafos que anteceden, en el período colonial la Corona española llevó a cabo un monopolio comercial, a través de un organismo llamado La Casa de Contratación de Sevilla, durante la colonia, contando con amplias facultades administrativas, legislativas, y judiciales, teniendo ciertas atribuciones como la de otorgar permisos para ejercer el comercio con las Indias; así como también vigilar y reglamentar el tráfico marítimo; además tenía la facultad de recabar el impuesto que el mismo tráfico originaba, conocido con el nombre de “*almojarifazgo*, que ha quedado analizado, también se le conocía en México como “diezmo de mar”, que era el derecho de entrada y salida de mercancías que iban de la Casa de Contratación de Sevilla al Puerto de Veracruz.

Dicho impuesto o tasas eran elevados toda vez que se cobraba 5% para Sevilla y 10% para las Indias sobre el valor total de las mercancías.

Por otro lado en el Periodo Independiente, la primera Ley en México, sobre comercio exterior, se expidió el 15 de diciembre de 1821, con el nombre de “Arancel General Interino para el Gobierno de las Aduanas Marítimas en el Comercio Libre del Imperio”<sup>14</sup>, impuesta por la Soberana Junta Provisional Gubernamental; por medio de la cual se estableció que se podía comerciar con cualquier país, declarándose libre de todo impuesto de importación las siguientes mercancías: el azogue, los instrumentos para ciencias, maquinaria para la agricultura, minería, libros, animales, como entre otras cosas. Se prohibió la entrada de tabaco, cera, algodón, entre otros comestibles.

---

<sup>14</sup> *lb.*

Cabe señalar, que las mercancías no declaradas, por el no pagar impuestos, eran decomisadas por incurrir en una falta, *“obteniendo un dividendo de los productos, los empleados que descubriesen dicho ilícito, así como al propio juez que impusiera la pena.”*<sup>15</sup>

El 16 de noviembre de 1827, se introdujo un nuevo arancel cuya finalidad fue la de seguir aumentando las prohibiciones a la importación de mercancías, sin embargo dicho mecanismo fue criticado, toda vez que las prohibiciones de importación de ciertas mercancías, no eran fabricadas en México, y al intentar proteger lo que no había, se dejaba de alguna forma desprotegida cierta parte de la población al no tener artículos de primera necesidad, ya que se encontraba esa limitación de importación, y en el caso de que se llevara a cabo dichas importaciones se castigaba con la confiscación de los mismos, *“por lo tanto ese arancel tuvo un corto periodo de vigencia, por lo que en 1830 se expidió un nuevo arancel, que permitió la importación de muchos de los productos que estaban prohibidos.”*<sup>16</sup>

Es de señalarse que se expidió una circular número 136, del 2 de diciembre de 1851, *“que contenía reglas para que se reprimiera el fraude y el contrabando, así mismo como que se muestren el gobierno cualquier medio de hacer efectiva la defensa de la industria mexicana y la de mantenerla y formarla para en lo futuro.”*<sup>17</sup>

Posteriormente de los aranceles mencionados, siguieron la Ordenanza General de Aduanas Marítimas Fronterizas de la República Mexicana del 31 de enero de 1856, el Arancel General del 1º de enero de 1872, y el de 8 de noviembre de 1880, a través de los cuales se representa la historia arancelaria de México, fue el más grande paso para orientar la política aduanal, toda vez que sólidamente protege la

---

<sup>15</sup> *Id.*, p.80

<sup>16</sup> MORENO VALDEZ, Hadar y NAVARRO CHAVARRÍA LUIS E., *Materia aduanera*, Porrúa, México, 2007, p. 393.

<sup>17</sup> PORTE PETIT, Luis, *El Delito de Contrabando*, Tesis Profesional, UNAM, México, 1962, p. 408.

importación de todos aquellos productos y maquinaria destinados al desarrollo y fomento industrial y agrícola del país.

También fue importante la ley de 3 de junio de 1879, publicada como apéndice al artículo 3º. del Código Penal del Distrito Federal de 1871, por medio del cual se castigaba al delito de contrabando, con prisión hasta por cinco años (Artículo 2º), se duplicaba para los empleados infieles (Artículo 7º), que establecía el nombre de la casa contrabandista en los periódicos y la inhabilitación para tener relaciones o practicar operaciones mercantiles en las oficinas públicas.

El de 1872, se reproduce casi en su totalidad al de 1856; quedando regulado tal ilícito en un capítulo nombrado del Contrabando y sus Penas con la idea de que los juicios motivados por contrabando serían competencia de los Tribunales Federales.

En lo que respecta al Arancel de 1880, Luis Porte Petit, señala que:

*“La novedad más notable consiste en que independientemente de las penas de carácter pecuniario, se castigaba a los autores de contrabando o fraude de los derechos fiscales a los cómplices, receptadores y a los empleados que se coludan con los anteriores, con penas corporales sin exceder del máximo de cinco años, según la gravedad del caso.”<sup>18</sup>*

El 24 de mayo de 1885 se despachó la Ordenanza General de Aduanas Marítimas, Fronteras de Cabotaje y Secciones Aduanales, que desarrollo la lista de importaciones permitidas, marcando conceptos y definiciones legales respecto de delitos, de violaciones y faltas, señalando en su artículo 390, que se cometía el delito de contrabando.

---

<sup>18</sup> *Id.*, p. 30.

El 1º. De marzo de 1887, se expidió una nueva Ordenanza, respetando las disposiciones de la ley que modifica a la de 1885. El 12 de junio de 1891, se expide otra ordenanza señalando algunas hipótesis del delito de contrabando.

Fue hasta el 18 de abril de 1928, cuando se expidió la Ley Aduanal, a la que le siguió la del 30 de diciembre de 1929, publicada en el Diario Oficial el 31 del mismo mes y año, en dicha Ley en su artículo 593, se refiere expresamente al delito de contrabando, disponiendo que:

*“Lo comete toda persona que voluntariamente y en detrimento del fisco, viola alguna o algunas de las disposiciones de dicha ley relativas a la importación o exportación de cualquier clase de mercancías o efectos, con el propósito de introducir o de sacar los mismos del país, sin llenar los requisitos exigidos por dicha ley.”.*

El 19 de agosto de 1935, se expidió la Ley Aduanal que abrogó la anterior, y esta, no contiene regulado el delito de contrabando; en su artículo 346 solamente se refiere a la infracción fiscal de contrabando.

#### **4. La Ley Aduanera vigente:**

En la actualidad la Ley Aduanera ha evolucionado de una forma relativamente correcta, haciendo frente a la rapidez en que se debe de mover el comercio exterior, se encuentra compuesta por nueve Títulos que contienen un total de 203 artículos.

Sin embargo, dentro las reformas que la autoridad administrativa a promulgado, han quedado huecos que cubrir dentro de la propia legislación aduanera, situación que da cabida a dejar en un total estado de indefensión al particular frente a la autoridad al momento de importar o exportar, es por ello que en el presente proyecto, pretendo que se subsane una de las omisiones que existen en dicha Ley.

## 5. Cuadro cronológico y comparativo:

A efecto de dejar establecido el avance de las aduanas a lo largo de la historia, se establecerá a continuación un cuadro cronológico y comparativo del desarrollo de las mismas:

PERIODO	CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES
<b>ÉPOCA ANTIGUA</b>	
A) Los árabes:	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Impulsaron el derecho de aduana.</li> <li>- Se estableció un impuesto aduanero llamado <i>almojarifazgo</i>.</li> </ul>
B) Roma:	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se estableció el impuesto <i>portorium</i>, impuesto por las entradas y salidas de mercancías del puerto.</li> </ul>
C) Grecia:	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se cobraba el 2% <i>ad valorem</i> sobre las importaciones o exportaciones.</li> <li>- Al arancel se le conocía como <i>Emporium</i>.</li> <li>- Se estableció un mecanismo de restricción al cambio internacional de productos.</li> <li>- Se dio el nombre de <i>Sytofilacos</i> a los inspectores.</li> </ul>
D) Fenicios:	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Iniciaron el registro para el comercio de importación y exportación.</li> <li>- Se fundo Cartago, ciudad importante dentro del comercio para Europa.</li> </ul>
<b>EDAD MEDIA</b>	
A) Italia:	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se establecieron los verdaderos impuestos generales directos e indirectos como el de la aduana.</li> </ul>
B) España:	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se estableció el derecho que pagaban las mercaderías que se transportaban de un lugar a otro llamado <i>portazgo</i>.</li> <li>- Se dio el primer cuaderno de las mercancías sujetas al pago de derechos de aduana.</li> <li>- El <i>almojarifazgo</i>, impuesto aduanero que se pagaba por el transbordo de mercaderías que ingresaban o salían del</li> </ul>



	<p>reino de España.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Se concedió libre entrada a los artículos extranjeros.</li> <li>- Se permitió la exportación libre de derechos de cantidades iguales a las mercancías importadas.</li> <li>- Se puso en vigor el Acta de navegación, con la cual se limitó el número de productos que se podían exportar.</li> <li>- Aislamiento con otros países, con el propósito de conservar el tráfico exclusivo con sus colonias.</li> </ul>
<b>ÉPOCA MODERNA</b>	
Siglo XVII:	- Los derechos de aduana tuvieron por regla general, un carácter puramente fiscal.
Siglo XIX:	- Los países europeos decidieron suprimir sus aduanas interiores.
A) México: Periodo colonial:	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Monopolio comercial.</li> <li>- Otorgamiento de permisos para ejercer el comercio entre España y México.</li> <li>- Vigilar y reglamentar el tráfico marítimo.</li> <li>- Facultad de recabar el impuesto de entrada y salida de mercancías.</li> </ul>
Periodo independiente:	<ul style="list-style-type: none"> <li>- El 15 de diciembre de 1821 se expidió la primera ley en México sobre comercio exterior.</li> <li>- En dicha Ley se estableció que se podía comercial con cualquier país.</li> <li>- Se declaró libre de impuestos a mercancías como: libros, animales, instrumentos para ciencia, maquinaria para agricultura, entre otros.</li> <li>- Se prohibió la entrada de tabaco, cera y algodón.</li> </ul>
16 de noviembre de 1827:	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se aumentaron las prohibiciones a la importación de mercancías.</li> <li>- Proteccionismo a los productores nacionales.</li> </ul>

02 de diciembre de 1851:	- Se penaliza el fraude y contrabando de mercancías.
Arancel General de 1872 y 1880:	- Se protege la importación de productos y maquinaria destinados al desarrollo y fomento industrial y agrícola del país.
La nueva Ley aduanera de 1982:	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Adoptó los regímenes aduaneros.</li> <li>- Adoptó el acuerdo de valor en aduana de las mercancías.</li> <li>- Se estableció el depósito industrial.</li> <li>- Adoptó la importación temporal.</li> <li>- Se adoptó el reconocimiento de mercancías a domicilio.</li> <li>- Se modernizó el sistema aduanero mexicano.</li> <li>- Se otorgó un tratamiento equitativo a los particulares.</li> <li>- Se agilizó y mejoró los trámites de control de los intercambios comerciales.</li> <li>- Se armonizaron las técnicas nacionales con las internacionales.</li> </ul>
El mecanismo de selección aleatoria de 1989:	- El procedimiento de despacho de mercancías se realiza de manera sencilla y ágil.

Conforme a lo anterior, podemos concluir que las aduanas han existido desde los pueblos de la antigüedad y que a lo largo de la historia se han creado diversas figuras que han tenido como finalidad el crear una contribución general sobre las mercancías que atraviesan las fronteras.

En la época antigua, los árabes, con el *almojarifazgo*, Roma con el *Portorium*, los fenicios con el trueque y los tributos y Grecia con el *Emporium*, crearon aranceles como medidas fiscales con la finalidad de suministrar recursos al Estado.

Posteriormente, en la Edad Media, Italia crea impuestos generales y España introduce la aduana a su país, llamando *Portazgo* al derecho que pagaban las mercaderías que se transportaban de un lugar a otro.

En la Época Moderna, los derechos de Aduana tuvieron, por regla general, un carácter puramente fiscal y posteriormente nació una intención proteccionista contra la entrada de productos de algún otro país.

Respecto a nuestro país, se puede establecer que durante el período colonial la Corona española llevó a cabo un monopolio comercial, a través de un organismo llamado La Casa de Contratación de Sevilla, contando con amplias facultades administrativas, legislativas, y judiciales y teniendo ciertas atribuciones como la de otorgar permisos para ejercer el comercio con las Indias; así como también vigilar y reglamentar el tráfico marítimo; además de tener la facultad de recabar el impuesto que el mismo tráfico originaba.

En el Periodo Independiente, la primera Ley en México, sobre comercio exterior, se expidió el 15 de diciembre de 1821, con el nombre de “Arancel General Interino para el Gobierno de las Aduanas Marítimas en el Comercio Libre del Imperio, por medio de la cual se estableció que se podía comerciar con cualquier país.

El 16 de noviembre de 1827, se introdujo un nuevo arancel cuya finalidad fue la de seguir aumentando las prohibiciones a la importación de mercancías, sin embargo dicho mecanismo fue criticado, toda vez que las prohibiciones de importación de ciertas mercancías, no eran fabricadas en México, y al intentar proteger lo que no había, se dejaba de alguna forma desprotegida cierta parte de la población al no tener artículos de primera necesidad.

Posteriormente se crearon la Ordenanza General de Aduanas Marítimas Fronterizas de la República Mexicana del 31 de enero de 1856, el Arancel General del 1º de enero de 1872, y el de 8 de noviembre de 1880.

También se creó la Ley de 3 de junio de 1879, publicada como apéndice al artículo 3º. del Código Penal del Distrito Federal de 1871, por medio del cual se castigaba al delito de contrabando y posteriormente, el 24 de mayo de 1885 se despachó la Ordenanza General de Aduanas Marítimas, Fronteras de Cabotaje y Secciones Aduanales, que desarrolló la lista de importaciones permitidas, marcando conceptos y definiciones legales respecto de delitos, de violaciones y faltas y el 1º de marzo de 1887, se expidió una nueva Ordenanza, respetando las disposiciones de la ley que modifica a la de 1885. El 12 de junio de 1891, se expide otra ordenanza señalando algunas hipótesis del delito de contrabando.

Fue hasta el 18 de abril de 1928, cuando se expidió la Ley Aduanal, a la que le siguió la del 30 de diciembre de 1929, publicada en el Diario Oficial el 31 del mismo mes y año.

Después, en fecha 19 de agosto de 1935, se expidió la Ley Aduanal que abrogó la anterior, y esta, no contenía regulado el delito de contrabando; en su artículo 346 solamente se refirió a la infracción fiscal de contrabando.

La Ley Aduanera que se encuentra vigente en nuestro país, se encuentra compuesta por nueve Títulos que contienen un total de 203 artículos y ha evolucionado de una forma relativamente correcta.

## **CAPITULO II. RECONOCIMIENTO ADUANERO**

El presente capítulo tiene como finalidad analizar y describir lo que es el reconocimiento aduanero, pues es en el mismo cuando la autoridad aduanera realiza el examen de las mercancías de importación o exportación, para allegarse de elementos que ayuden a precisar la veracidad de lo declarado en los documentos aduaneros.

Para tal fin, resulta necesario, establecer en primer término lo qué debe entenderse como Aduana, al ser la unidad administrativa de la autoridad, encargada de realizar los trámites necesarios y concernientes para el despacho de las mercancías que se pretendan importar o exportar, así como sus funciones y facultades.

A continuación, se verá lo relacionado con los regimenes aduaneros a los cuales puede destinarse una mercancía que se introduzca al territorio nacional o se extraiga del mismo, para proceder a continuación a analizar el procedimiento administrativo en materia aduanera, que se encuentra constituido por los actos que debe seguir la autoridad aduanera para verificar la legal estancia en el país de las mercancías de procedencia extranjera, señalando los preceptos legales y reglamentarios que lo regulan, así como las etapas que se contemplan en dicho procedimiento.

Finalmente se explicará en qué consiste el reconocimiento aduanero, y los tipos de reconocimientos que existen, a efecto de entender los trámites que tiene que realizar la persona que pretenda introducir al país mercancías de procedencia extranjera, así como la duración que puede tener dicho reconocimiento.

## 1. La aduana:

Según Ovilla Mandujano, la aduana es:

“una oficina pública recaudadora de impuestos relacionados con el comercio exterior, ello se desprende del punto I, Fracción XXIX del artículo 73, y del 131 del la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que el Congreso de la Unión tiene la facultad para establecer contribuciones sobre el comercio exterior y la Federación la de gravar las mercancías que se importen o exporten o que pasen en tránsito por territorio nacional.”<sup>19</sup>

Sin embargo, el término Aduana compone uno de los ejes sobre los cuales rueda el Derecho, no obstante ello, dentro de la ley existen acepciones diferentes tales como es la del lugar autorizado, recinto fiscal o fiscalizado y también la de autoridad aduanera.

Se puede observar que en el artículo 10 de la Ley Aduanera se define al lugar autorizado; en los artículos 14 y 23 a los recintos fiscales y fiscalizados y en el artículo 2º, fracción II a las autoridades aduaneras, sin embargo, en varios artículos de la misma ley también se utiliza el término aduana para referirse a ellos, lo que trae como consecuencia que se tenga que interpretar en cada caso o artículo a que se esta refiriendo el legislador.

Por lo anteriormente expuesto es necesario definir las diversas acepciones anteriormente señaladas:

---

<sup>19</sup>OVILLA MANDUJANO, Manuel, *Aduanas*, Escuela Nacional de Capacitación Aduanera, Universidad Nacional Autónoma de México, 1976, p.12.

### **1.1 La aduana como lugar autorizado:**

En el lenguaje común se emplea la palabra aduana para referirse a los lugares de entrada o salida del territorio nacional de las mercancías. En la Ley Aduanera de 1982 en lo que respecta a la fracción I del artículo 115 de acuerdo a la facultad del Ejecutivo Federal para establecer o suprimir aduanas; se usa el término aduana refiriéndose a lugar autorizado, al señalar: "...la determinación de crear o suprimir un sitio para el paso de mercancías y pasajeros hacia el extranjero o del extranjero hacia México..."<sup>20</sup>

No obstante, la Ley Aduanera vigente, en sus artículos 120, 128, 149, 184 hace referencia a la aduana como lugar autorizado y, de forma expresa en el artículo 7º. fracción I de la Reglamento de la Ley Aduanera se señala que las aduanas son lugares autorizados para introducir al país o extraer del mismo mercancías.

### **1.2 La aduana como recinto fiscal:**

Tanto en la Ley Aduanera, como en el Código Fiscal de la Federación vigentes, existen disposiciones que se refieren a la aduana como el recinto fiscal o las propias instalaciones de la autoridad aduanera en el lugar de entrada, tal situación se puede desprender de los artículos 2, fracción X, 4, 13, 14-A, 14-C, 14-D, 15, fracción II, 28, 29, 34, 36, 41, 43, 56, 119, 121, 144, fracción VI, 151, fracción V, 180, 180-A, 202 de la Ley Aduanera y 105, fracción IX, 107, fracción II, 114 y 115 del Código Tributario federal.

Esta significación se usa en la práctica cotidiana "cuando se hace referencia a los recintos fiscales y se recoge en los diccionarios como la oficina pública para el registro, en el tráfico internacional, de géneros y mercaderías que se importan y

---

<sup>20</sup> Ley Aduanera. Informe razonado. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Talleres Gráficos de la Nación. México, D.F. 1982, p. 92.

exportan, y para el cobro de los derechos que se adeudan<sup>21</sup>, como por ejemplo el artículo 22 fracción II del Código Fiscal de 1952.

### 1.3 La aduana como autoridad:

Por último se puede observar que el legislador tuvo la intención de suprimirle a la palabra aduana la acepción de autoridad aduanera, por ejemplo en los artículos 10 segundo párrafo; 14 primer párrafo; 26 fracción I; 32 primer párrafo; 36 primer párrafo; 37 primer párrafo; 38 primer párrafo; 39; 125, en todas su fracciones; 143 fracción I y 144 fracción I de la Ley Aduanera.

## 2. Concepto:

De acuerdo con el diccionario de la Real Académica Española, en su décima novena edición, el vocablo “Aduana” deriva del árabe “*ad-divoana*” que significa “el registro”.<sup>22</sup> De igual modo, dicha palabra se origina del italiano “*duxana*” ello en virtud de que en Venecia las mercaderías pagaban un impuesto de entrada que pertenecía al “*Dux*”. Derivando también de “*douana*” o “*dovana*”, que significa “derecho”. Así pues, cualquiera que sea su significado etimológico, “aduana” se utiliza para designar a la dependencia gubernamental que tiene la función de vigilar la entrada y salida de mercancías de México, así como el cobro de impuestos relacionados con las importaciones y exportaciones.

El Consejo de Cooperación Aduanera de Bruselas, define a la aduana como: “Los servicios administrativos especialmente encargados de la aplicación de la legislación relativa a la importación, a la exportación de las mercaderías y a la percepción de los ingresos públicos provenientes de los derechos e impuestos que se aplican a las mercaderías”<sup>23</sup>, también se ha definido el término aduanas como el

---

<sup>21</sup> PALOMAR DE MIGUEL, Juan, *Diccionario para Juristas*, mayo ediciones, S. de R.L., México, D.F., primera ed., 1981, p. 52.

<sup>22</sup> *Diccionario de la Lengua Española*, Real Academia Española.

[http:// www.rae.es.](http://www.rae.es)

<sup>23</sup> OVILLA MANDUJANO, Manuel, *Op. cit.*, p. 11



“organismo encargado de aplicar la legislación relativa a la importación y exportación de mercaderías y a los otros regímenes aduaneros, de percibir y hacer percibir los gravámenes que les sean aplicables y de cumplir las demás funciones que se le encomienden.”<sup>24</sup>

A su vez, Andrés Rohde Ponce, al conceptualizar al Derecho Aduanero, realiza una definición de la aduana, al establecer lo siguiente:

*“El derecho Aduanero es el conjunto de instituciones y principios que se manifiestan en normas jurídicas que regulan la actividad aduanera del Estado, las relaciones entre el Estado y los particulares que intervienen en dicha actividad, la infracción a esas normas, sus correspondientes sanciones y los medios de defensa de los particulares frente al Estado.”*<sup>25</sup>

### **3. Funciones de la aduana:**

Conforme a lo establecido por Jorge Enrique Loera, a las aduanas les corresponde “la ejecución de la política aduanera de una nación, mediante la aplicación de las disposiciones legales respectivas.”<sup>26</sup>

La Aduana tiene como función principal el “administrar, coordinar y controlar las operaciones, servicios, impuestos, derechos y aprovechamientos aduanales establecidos en las leyes mexicanas.”<sup>27</sup>

Las funciones de la Aduana consisten en: vigilar, registrar y controlar las operaciones aduaneras: importación, exportación, tránsito, retorno, reconocimiento de las mercancías, clasificación arancelaria de las mismas, recaudación de

---

<sup>24</sup> *Ib.*

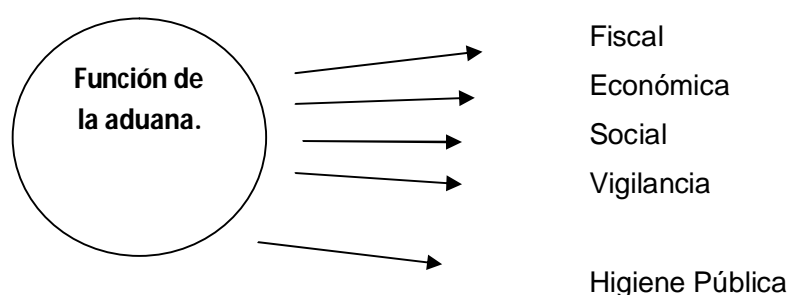
<sup>25</sup> ROHDE PONCE, Andrés, *Derecho Aduanero Mexicano*, ISEF, primera ed., 4ª. reimpresión, mayo 2005, p. 55.

<sup>26</sup> LOERA, Jorge Enrique, *Manual de introducción a la Legislación Aduanera*, ed. Instituto Mexicano de Estudios Fiscales, S.C., p. 4.

<sup>27</sup> OVILLA MANDUJANO, Manuel, *Op. cit.*, p. 14.

impuestos, exigir garantías, y en consecuencia vigilar las fronteras, interiores y demás lugares donde se llevan a cabo operaciones al comercio exterior.

Cabe señalar que además tiene otras funciones no menos importantes como son: la función social, fiscal, económica, de vigilancia e higiene pública.



Las funciones de la aduana, sucintamente se pueden presentar de la siguiente manera:

### **3.1 Función Fiscal:**

La Aduana no solamente tiene la misión de recaudar impuestos, es decir no sólo cumplen un papel fiscal dentro del Estado, sin embargo esta actividad es su función original y continuará siendo tal vez, la principal.

### **3.2 Función Económica:**

El Estado dicta otras medidas no fiscales, como la sujeción de las operaciones de importación-exportación a un régimen de permisos o licencias previas, medidas que tienen una finalidad decididamente económica.

### 3.3 Función Social:

Hay casos en los que la Aduana tiene que abrir sus puertas por encima de los intereses económicos y fiscales para beneficio colectivo; la función social a la que aludimos se concreta, de una manera general, en el régimen de franquicias y exenciones.

La función social de la aduana es tan importante con la fiscal, ya que incluso existen países en América Latina “que han sacrificado casi totalmente su interés fiscal al desarrollo de su industria.”<sup>28</sup>

El mejor ejemplo de la función social de las Aduanas quizá sea la existencia de las llamadas “zonas libres” que son regiones del país donde se implanta un régimen aduanal especial, mucho menos severo que el régimen general, a donde y de dónde se pueden importar y exportar mercancías generalmente sin el pago de impuestos o si la sujeción a restricciones o prohibiciones.

El maestro Jorge Enrique Loera señala que:

“son regimenes legales que se establecen sobre un territorio poco favorecido, para lograr su gradual desarrollo, para favorecer la emigración hacia dichos territorios para redistribuir la población del país; aún cuando pudiera percibirse una inmediata finalidad económica en la implantación de estos regimenes especiales, en el fondo se trata de una cuestión social.”<sup>29</sup>

### 3.4 Función de Vigilancia:

La Aduana no solamente vigila el cumplimiento de las leyes aduanales, sino el de un sin número de normas de muy diversa naturaleza, principalmente de tipo migratorio y de salubridad pública, de protección a la fauna y a la flora y aún, eventualmente para actuar en caso de guerra, de calamidad pública o de epidemias; se puede, pues

---

<sup>28</sup> LOERA, Jorge Enrique, *Op. cit.*, p. 8.

<sup>29</sup> *Ib.*

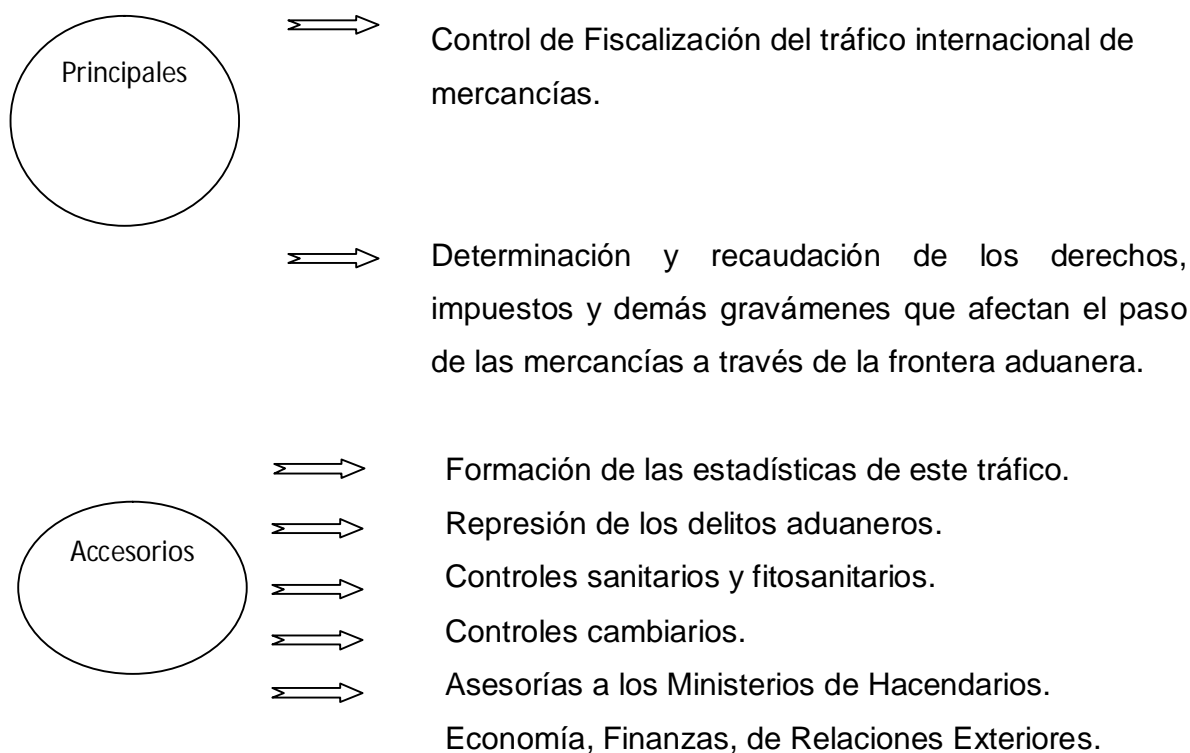
hablar de una función de vigilancia de la seguridad nacional, no menos importante que las anteriores.

### 3.5 Función de Higiene Pública:

Existe una función más, la función de higiene pública, que es propia de la Aduana mexicana de acuerdo con la legislación aduanera vigente y la realiza cuando impide la admisión en territorio nacional de productos empaquetados en puertos declarados infectados o que haya tocado puertos.

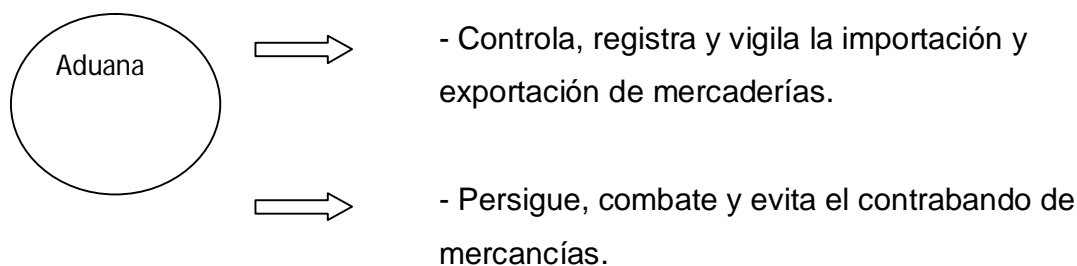
Sin embargo, Manuel Ovilla Mandujano en su libro *Aduanas México*<sup>30</sup>, entiende que las funciones pueden ser:

Principales y Accesorias.



<sup>30</sup> OVILLA MANDUJANO, Manuel, *Op. cit.*, p. 57

También la Aduana de México tiene diversas funciones, sin embargo, dentro de las que no se deben dejar atrás por primordiales; siendo tales funciones las que se describen en la siguiente gráfica:



Los lugares autorizados para la entrada, salida de mercancías y maniobras son:

I. La entrada a territorio nacional o la salida del mismo de mercancías: las aduanas, secciones aduaneras; aeropuertos internacionales, cruces fronterizos autorizados, puertos y terminales ferroviarios que cuenten con servicios aduanales, y

II. Maniobras:

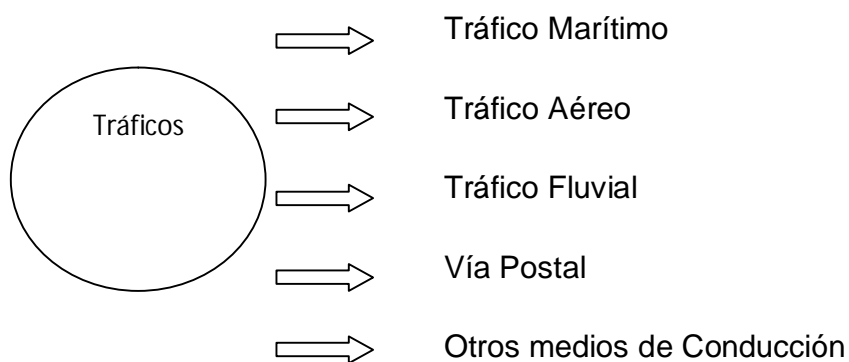
a) En tráfico marítimo y fluvial: los muelles, atracaderos y sitios para la carga y descarga de mercancías de importación o exportación que la autoridad competente señale para ello;

b) En tráfico terrestre: los almacenes, plazuelas, vías férreas y de más lugares que la autoridad aduanera señale, y

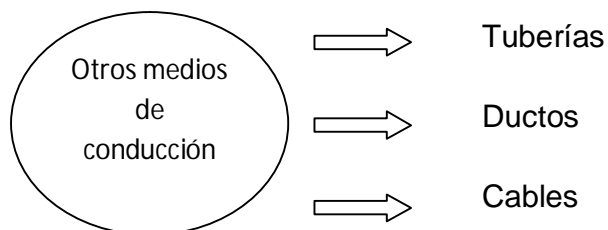
c) En tráfico aéreo: los aeropuertos declarados como internacionales por la autoridad competente.

Tratándose de caso fortuito, fuerza mayor o causa debidamente justificada, las autoridades aduaneras podrán habilitar, por el tiempo que duren las citadas circunstancias, lugares de entrada, salida o maniobras distintos a los señalados en este artículo, los cuales se harán del conocimiento a las demás autoridades competentes y a los interesados.

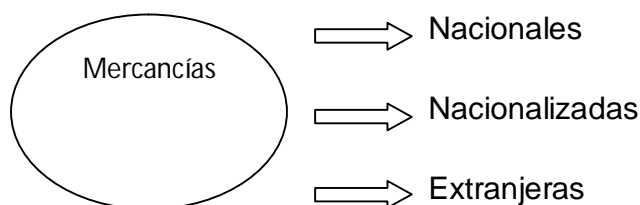
De conformidad con el artículo 11 de la Ley Aduanera vigente, las Aduanas se establecen en aquellos lugares autorizados para la entrada y salida de mercancías y medios de transporte, en puntos estratégicos del país, donde pueden realizarse esos dos tipos de conductas anteriormente señaladas, por ello la clasificación se hace en:



Siendo estas últimas de tres clases:



Según Manuel Ovilla Mandujano, resulta necesario identificar que existen tres clases de mercancías:



*“Mercancías Nacionales:* Son las producidas o manufacturadas en el país con materias primas, partes o piezas nacionales o nacionalizadas.

*Mercancías Nacionalizadas:* Las mercancías extranjeras cuya introducción al país se han realizado legalmente, es decir, se ha importado quedando a disposición de los interesados.

*Mercancía Extranjera:* Son aquellas procedentes del exterior y cuya introducción al país no se realizado legalmente, es decir, no se ha llevado a cabo el desaduanamiento de las mercancías ante la Aduana.”<sup>31</sup>

Las mercancías se pueden clasificar también de acuerdo por sus requisitos y son:

*“Prohibidas:* Aquellas de que ninguna manera puedan ser importadas al país.

*Restringidas:* Las que para ser importadas requieren de autorización previa por autoridad competente.

*No Restringidas:* Son aquellas para que su importación no requieren permiso previo por autoridad competente.”<sup>32</sup>

La Aduana de México entre las diversas actividades ya mencionadas lleva a cabo operaciones de importación y exportación de mercancías, por lo tanto por

<sup>31</sup> *Ib.*

<sup>32</sup> *Id.*, p. 41.

importación se debe entender la entrada legal al país de mercancías y por exportación, la salida legal del país de las mercancías.

Dentro de las funciones principales de la Aduana cabe señalar que son el control y fiscalización de las mercancías que cruzan las diversas aduanas del país y para facilitar estas funciones, se establecieron los siguientes principios:

- El paso material de las mercancías, debe realizarse por lugares autorizados.
- Deben declararse o manifestarse a las Aduanas las mercancías objeto de la operación.
- Las mercancías deben de presentarse y entregarse a las Aduanas, en la forma y tiempo que determinen las disposiciones legales correspondientes.

Cabe señalar que las principales operaciones aduaneras son: importación, exportación, reimportación y reexportación, “ya que si bien el transbordo suele considerarse como operación aduanera, existe una tendencia para conceptuarlo como régimen aduanero.”<sup>33</sup>

A continuación, han de señalarse los conceptos de cada una de las principales operaciones aduaneras, conforme a lo establecido por el Consejo de Cooperación Aduanera (CCA) de Bruselas (Bélgica). Cabe señalar que el Valor de Bruselas es una noción aplicada por casi todos los países del mundo y fue elaborada por el grupo de estudios para la Unión Europea Aduanera en 1949, “su función es recoger y ampliar los Principios Generales que en materia de valor señalaba el Acuerdo de Valor sobre Aranceles Aduaneros y Comercios.”<sup>34</sup>

---

<sup>33</sup> OPAZO RAMOS, Hugo, *Legislación Aduanera*, Río de Janeiro, Brasil, S.F. Escuela Interamericana de Administración Pública, p. 76.

<sup>34</sup> [http://www.itsfts.co.uk/ITSSpanish/section\\_01/s01\\_intro\\_c\\_bdv.htm](http://www.itsfts.co.uk/ITSSpanish/section_01/s01_intro_c_bdv.htm)



**Importación.-** “Acción de introducir en un territorio aduanero una mercadería cualquiera.”<sup>35</sup>

**Exportación.-** Acción de hacer salir del territorio aduanero cualquier mercadería.

**Tránsito Aduanero.-** Régimen aduanero bajo el cual se colocan las mercaderías transportadas bajo control aduanero de una oficina de aduana a otra oficina de aduana de un mismo territorio aduanero.

**Trasbordo.-** Trasbordo (*Transbordement-Transshipment*): Traspaso, bajo control aduanero, de las mercaderías que son sacadas del vehículo utilizado para la exportación, efectuándose este traspaso dentro de la jurisdicción de una oficina de aduana que constituye a la vez la oficina de entrada y la oficina de salida.

**Admisión o Importación temporal.-** Admisión temporal -*Admission temporaire* - *Temporary admission*.- Régimen aduanero que permite recibir en el territorio aduanero con suspensión del pago de los derechos e impuestos en la importación, ciertas mercaderías importadas con un fin definido y destinadas a ser reexportadas en un plazo determinado, sea en el estado que fueron importadas o después de haber sufrido una transformación, elaboración reparación determinada.

La aplicación de este régimen generalmente está sometida a la constitución de una garantía y puede estar acompañada de ciertas medidas de control aduanero.

#### **4. Regímenes aduaneros:**

A continuación, se estima conveniente conceptualizar y establecer cuáles son los regímenes aduaneros, toda vez que resulta importante saber en qué consisten cada

---

<sup>35</sup> OPAZO RAMOS, Hugo, *Op. cit.*, p. 78.

uno de ellos en virtud de que son los destinos o *status* de las mercancías al momento de su entrada y/o salida del país.

A mayor abundamiento, los regimenes aduaneros son aquellos a los cuales puede destinarse una mercancía que se introduzcan al territorio nacional o se extraigan del mismo.

#### **4.1 Concepto:**

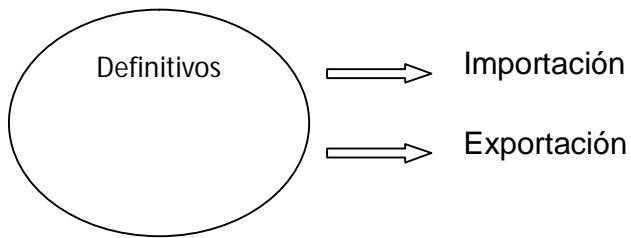
Por regimenes aduaneros se debe entender “las diferentes destinaciones a que pueden someterse las mercancías que se encuentran bajo control aduanero, de acuerdo con los términos de la declaración presentada ante la Autoridad aduanera.”<sup>36</sup>

#### **4.2 Tipos de regimenes aduaneros:**

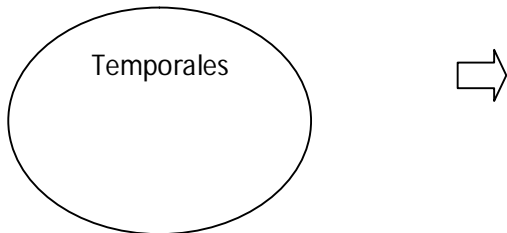
En lo que respecta a los regimenes que consigna la Ley Aduanera, empezaremos por los regímenes aduaneros, que se encuentran contemplados en el Título IV de dicha Legislación y que conforme lo que establecen los artículos 90 a 135-D de la misma, son de seis clases, siendo los siguientes:

---

<sup>36</sup> WITKER, Jorge, *Op. cit.*, p. 80.



Retornar al extranjero en el mismo estado.



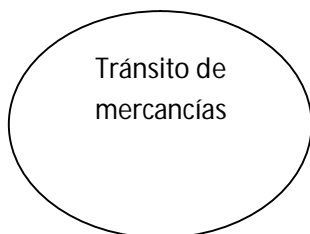
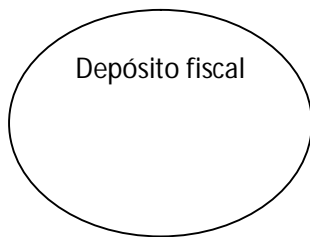
Elaboración, Transformación o reparación en programas de maquila o de exportación

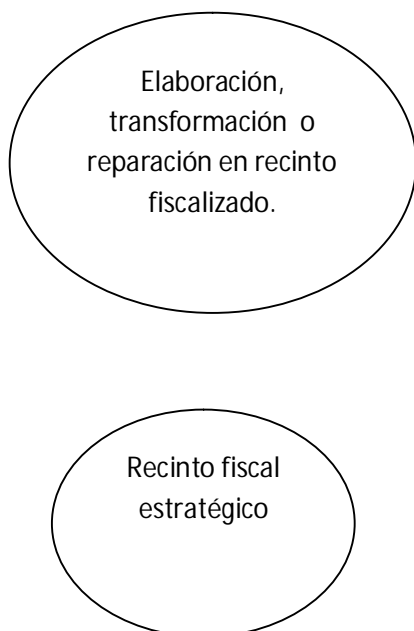


Retornar al país en el mismo estado.



Elaboración, transformación o reparación





Ahora bien, estos regimenes aduaneros, de acuerdo con la legislación aduanera vigente se establecen de la siguiente manera:

Por importación definitiva la Ley Aduanera en su artículo 96 dice: “Se entiende por régimen de importación definitiva la entrada de mercancías de procedencia extranjera para permanecer en el territorio nacional por tiempo ilimitado.”.

Por exportación definitiva la Ley Aduanera señala en su artículo 102: “El régimen de exportación definitiva consiste en la salida de mercancías del territorio nacional para permanecer en el extranjero por tiempo ilimitado.”.

El artículo 106 de la Ley Aduanera define a la importación temporal, indicando: “Se entiende por régimen de importación temporal, la entrada al país de mercancías para permanecer en él por tiempo ilimitado con una finalidad específica, siempre que retornen al extranjero en el mismo estado.”.

En lo que respecta a la importación temporal para la elaboración, transformación o reparación en programas de maquila o de exportación, la ley aduanera, en su artículo 108, establece que:

Las maquiladoras y las empresas con programas de exportación autorizados por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, podrán efectuar la importación temporal de mercancías para retornar al extranjero después de haberse destinado a un proceso de elaboración, transformación o reparación, así como las mercancías para retornar en el mismo estado, en los términos del programa autorizado, siempre que tributen de acuerdo a lo dispuesto en el Título II de la Ley del Impuesto sobre la Renta y cumplan con los requisitos de control que establezca la Secretaría mediante reglas.<sup>37</sup>

Por exportación temporal, el artículo 115 de la Ley Aduanera, dispone: “Se entiende por régimen de exportación temporal para retornar al país en el mismo estado, la salida de las mercancías nacionales o nacionalizadas para permanecer en el extranjero por tiempo limitado y con una finalidad específica, siempre que retornen del extranjero sin modificación alguna.”.

Por depósito fiscal el artículo 119 de la Ley Aduanera señala lo siguiente:

El régimen de depósito fiscal consiste en el almacenamiento de mercancías de procedencia extranjera o nacional en almacenes generales de depósito que puedan prestar este servicio en los términos de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito y además sean autorizados para ello, por las autoridades aduaneras. El régimen de depósito fiscal se efectúa una vez determinados los impuestos al comercio exterior, así como las cuotas compensatorias..

Por tránsito interno, el artículo 125 de la Ley Aduanera indica:

“Se considerará que el tránsito de mercancías es interno cuando se realice conforme a alguno de los siguientes supuestos:

- I. La aduana de entrada envíe las mercancías de procedencia extranjera a la aduana que se encargará del despacho para su importación.
- II. La aduana de despacho envíe las mercancías nacionales o nacionalizadas a la aduana de salida, para su exportación.

---

<sup>37</sup> Ley Aduanera, Artículo 108, editorial Themis, 2008.

III. La aduana de despacho envíe las mercancías importadas temporalmente en programas de maquila o de exportación a la aduana de salida, para su retorno extranjero.”.

El artículo 130 de la Ley Aduanera, describe al tránsito internacional, al señalar lo siguiente:

“Se considerará que el tránsito de mercancías es internacional cuando se realice conforme alguno de los siguientes supuestos:

- I. La aduana de entrada envíe a la aduana de salida las mercancías de procedencia extranjera que lleguen al territorio nacional con destino al extranjero.
- II. Las mercancías nacionales o nacionalizadas se trasladen por territorio extranjero para su reingreso al territorio nacional.

Como elaboración, transformación o reparación en recinto fiscalizado, la Ley Aduanera en su artículo 135 señala: “El régimen de elaboración, transformación o reparación en recinto fiscalizado consistente en la introducción de mercancías extranjeras o nacionales, a dichos recintos para su elaboración, transformación o separación, para ser retornadas al extranjero o para ser exportadas, respectivamente.”.

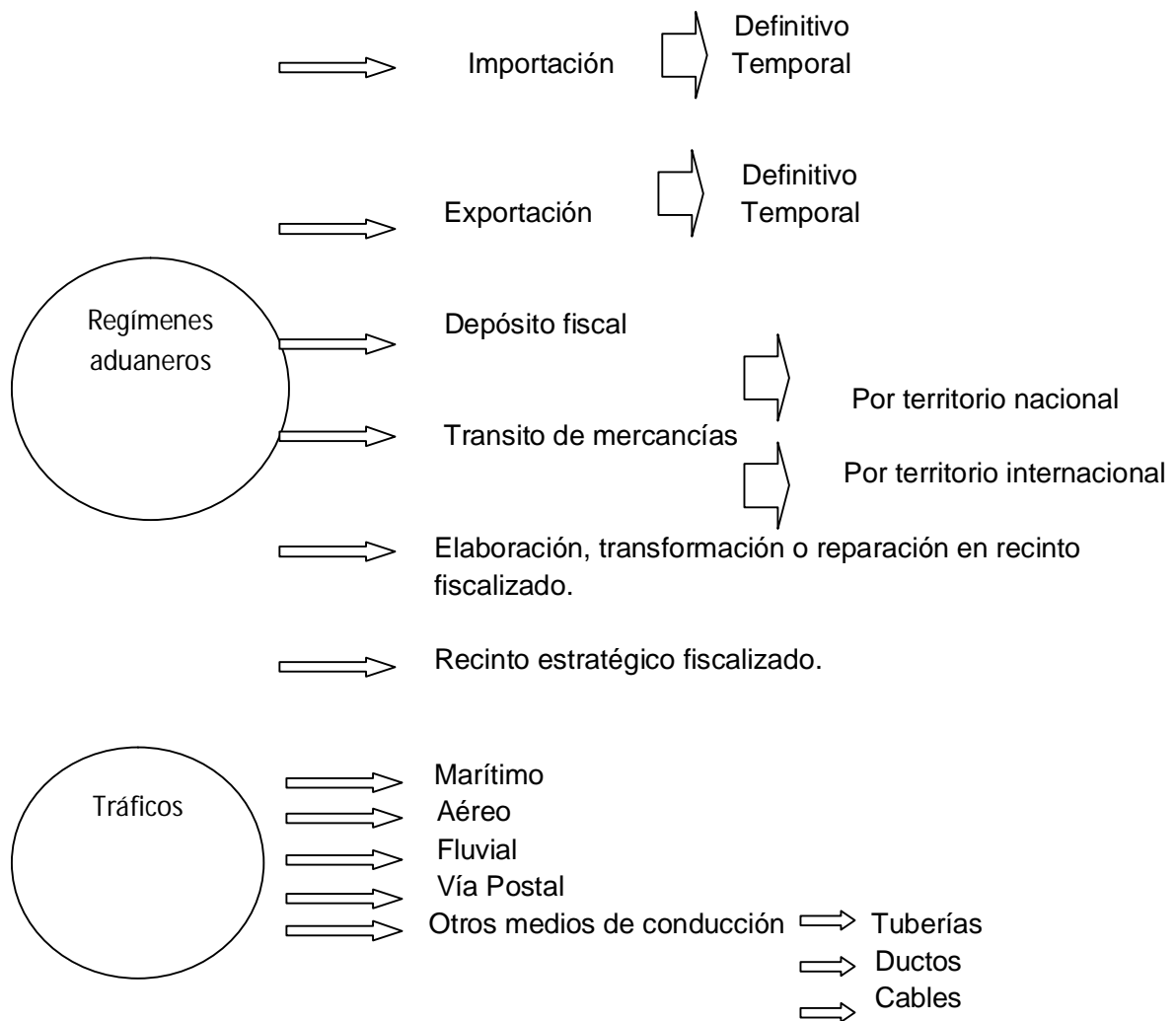
Asimismo, el artículo 135 de la Ley Aduanera define al recinto fiscalizado estratégico, al determinar:

“El régimen de recinto fiscalizado estratégico consiste en la introducción, por tiempo limitado, de mercancías extranjeras, nacionales o nacionalizadas, a los recintos fiscalizados estratégicos, para ser objeto de manejo, almacenaje, custodia, exhibición, venta, distribución, elaboración, transformación o reparación y se sujetará a lo que establezca la misma ley.”<sup>38</sup>

Como resultado de lo expuesto, es de concluirse que según el medio de transporte utilizado, existen los siguientes tráficos:

---

<sup>38</sup> *Compilación de Legislación Fiscal y Aduanera, Suplemento*, Servicio de Administración Tributaria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Dofiscal LexisNexis, 2008.



De lo anteriormente expuesto se puede desprender que la Aduana de México esta orientada a servir al comercio exterior y así fortalecer al interior, que está dedicada a fomentar la entrada y salida de mercancías del país, al mismo tiempo que se protege de ellas para que el comercio interior no sufra ante la competencia internacional.

En el ejercicio de su soberanía aduanera el Estado establece lugares autorizados para poder ingresar al territorio nacional o extraer del mismo bienes o cosas; regula los medios de transporte o tráfico para estos efectos; fija días y

horarios hábiles para hacerlo; establece formalidades, actos y requisitos que deben previamente cumplirse; señala documentación que debe exhibirse e incluso “determina prohibiciones de ingreso, tránsito o salida de bienes y medios de conducción.”<sup>39</sup>

Es de hacerse las siguientes observaciones, pues ante el dinamismo del propio comercio exterior, del sin número de variables y sorpresas, así como ante el abuso de algunos exportadores e importadores globalizados, el comercio exterior no siempre es de “color de rosa”, por ello no es una tarea fácil que un país mantenga su función de fomentar a las empresas a involucrarse en el comercio exterior, y al mismo tiempo es difícil que se resista al deseo de obstaculizar la entrada de productos extranjeros sobre todo aquellas mercancías que traen consigo un status de desleales. Por culpa de lo inesperado, la Aduana cambia repentinamente sus estrategias, por lo que con esto se llegan a convertir en proteccionistas y complejas ante el temor de no poder cumplir con su tarea de seguridad.

La Aduana de México no sólo tiene la función de fomentar las exportaciones o importaciones de mercancías extranjeras, sino también tiene la ardua tarea de proteger a la industria y comercio mexicano de las practicas desleales de mercancías provenientes de otros países, fortaleciendo al comercio exterior lícito, pero por otro lado negando la entrada de productos de mala calidad, robados, subvaluados, prohibidos, etc., que dañan la economía formal y como consecuencia se provoca el desarrollo de mercados informales.

Esto hace que se cambie la jugada de vez en cuando y que los diversos protagonistas del comercio exterior (la propia aduana, importadores, exportadores, agentes aduanales y asesores), se confundan y perciban algo muy distinto a la simplificación aduanal, y piensen que a las aduanas las están tratando de hacer corruptas, gravosas, lo cual, afortunadamente, dista mucho de cierto.

---

<sup>39</sup> *Id.*, p. 55.



Sin embargo, no hay motivo para que existan complicaciones, ya que 171 países han adoptado la obligación de mantener su tendencia a la apertura y simplificación cumpliendo con la función de facilitar la asociación entre los importadores y exportadores de todo el mundo, por lo tanto estos países dentro de los cuales se encuentra México, han entendido que la apertura comercial de sus fronteras fortalecerá a sus economías y responderá ante las necesidades que se presentan ante este mundo global.

Estos 171 países forman parte de la OMA, Organización Mundial de Aduanas, cuya tarea es la de estudiar los múltiples mecanismos que fomenten al desarrollo del comercio mundial y alerte o ponga sobre aviso sobre los posibles mecanismos que pueden utilizar los países miembros para protegerse de las prácticas desleales del comercio exterior. Al pertenecer México a esta organización, le permite a la Aduana de México mantener un rumbo con calidad y seguridad en el manejo de las exportaciones e importaciones a través de sus diversas fronteras.

La Organización Mundial de Aduanas es, entonces, una organización que ayuda a los países miembros a mantener su rumbo de calidad y seguridad, así como el de opinar y alertar sobre las protecciones que se deben de establecer en contra de las practicas desleales, sin que esto llegue a representar un obstáculo más al flujo de mercancías en el mundo. Claro es que no siempre se le hace caso o se le toma en cuenta a la Organización Mundial de Aduanas y por lo tanto los miembros de dicha organización se arriesgan a implementar mecanismos que no siempre están probados y comprobados.

Los 171 países miembros de la Organización Mundial de Aduanas, han declarado que:

“las aduanas corruptas, gravosas, etc., atentan contra la globalización y con ello desalientan la productividad, el propio crecimiento económico, el bienestar social, por lo que han decidido a reorientar la función de sus aduanas con el fin de eliminar todo lo que obstaculice al comercio exterior de cualquier manera, como

son los impuestos, trámites, procedimientos, por lo tanto día a día la Aduana esta implementando una gran simplificación en su sistema de operaciones.”<sup>40</sup>

No cabe duda que la Aduana de México en estos últimos años ha cambiado para bien, el comercio exterior se hizo imprescindible y el comercio interior se ha tenido que fortalecer con madurez y responsabilidad, ya no se puede evitar la idea de la globalización y con ello se pueda evitar a la competencia, por ello las aduanas deben de ir un paso adelante para ayudar a tener un comercio mundial más inteligente.

Los diversos protagonistas del comercio exterior deben de quitarse la idea de que las aduanas buscan torturar y dejarse confundir ante las diversas reformas positivas o negativas que representan el llamado desesperado para combatir a los diversos fraudes aduaneros. Los que tienen esta idea no aportan nada a la simplificación y retrasan la incursión a la globalización, porque todos se encuentran involucrados y se tiene la obligación en la formación de un comercio exterior inteligente que permita que la apertura genere competencia y con ella se produzca la competitividad.

Es necesario señalar que las aduanas han estado dedicadas al cobro de impuestos, su función como institución recaudadora no ha cambiado, pero si en el tipo de impuestos que se cobran, ahora la mayor parte de los ingresos que se generan a través de ellas son impuestos interiores, es decir, son impuestos que también se generan en el comercio interior: impuesto al valor agregado, impuesto sobre automóviles nuevos e impuesto sobre producción y servicios, ya no cobran, únicamente los aranceles como tradicionalmente se hacía, inclusive estos últimos impuestos tienden a desaparecer por completo, en una primera fase en el comercio regional (TLCAN) y en una fase no muy lejana, con el resto de los países.

---

<sup>40</sup> [http://www.aduana.cl/prontus\\_aduana/site/artic/20070301/pags/20070301123602.html](http://www.aduana.cl/prontus_aduana/site/artic/20070301/pags/20070301123602.html) Página consultada el 26 de Noviembre del 2008.

Esta medida ha ido evolucionando, mientras que antes se pagaban las contribuciones en las cajas recaudadoras establecidas en las propias aduanas, ahora se hace parcialmente mediante transferencias electrónicas y mientras antes se gravaban sobre bases establecidas por el Gobierno, ahora se calculan sobre las bases que determina el propio contribuyente mediante sus manifiestos de valor.

Se puede observar que la función más antigua de las aduanas se ha modernizado simplificando trámites que obstaculizaban al comercio exterior y ha reducido el número de personas que intervienen en la operación. Aún esta función le ha quitado poder a la Autoridad y ha permitido en gran medida confianza al particular frente a la propia Aduana México.

No obstante ello, el retraso que esta función presenta, se debe en gran parte a la subvaluación de mercancías, pues al otorgarse a ésta un valor menor al que realmente tienen, trae aparejada una evasión de impuestos, así como una reducción en pago de impuestos, situación ante la cual el Estado ha presentado diversos mecanismos que obstaculizan al comercio internacional como es la instauración de los Avisos Previos de Importación, precios estimados y cuentas aduaneras de garantía.

Sin embargo, el problema de estas medidas de protección afectan a los que hacen las cosas bien, deteniendo el flujo de las mercancías y, en algunos casos, desalentando su participación en los mercados internacionales, las medidas para el combate al fraude aduanero deben prevenir el no dañar a aquellos que tienen un comercio mundial lícito y que contribuyen directamente a la globalización del país.

En la situación que el comercio internacional ha logrado avanzar y que la tecnología se presenta en forma dinámica, los productos pelean un lugar en el mercado sobre la base de la calidad y precio, por lo tanto, conforme va avanzando el tiempo, los productos tienen más calidad y menor precio, pero no lo suficiente para

hacer frente a los productos que se presentan con contrabando documentado o prácticas desleales, por lo que estos productos deben de ser detenidos.

Por esta razón, aparece una segunda función: seguridad. La Aduana de México ha sido encomendada para exigir el cumplimiento de los permisos y autorizaciones que hoy se conocen como restricciones y regulaciones no arancelarias, con la indicación de embargar aquellos embarques que no cumplan con dichas restricciones establecidas en ley.

Esta es una tarea importante y complicada, la entrada de productos que carecen de información comercial, de certificación de la norma oficial mexicana o de la autorización sanitaria, atenta contra el consumidor final, contra nuestro medio ambiente y contra nuestra flora y fauna. La labor de proteger contra esta agresión no es privativa del Estado Mexicano, es de todos y para todos. Los agentes aduanales en este caso son los primeros en la lista, pues tienen la responsabilidad de revisar las restricciones o regulaciones no arancelarias, y no permitir la entrada de mercancías que no cumplan con ello, por lo tanto los importadores deben de obtener sus permisos y autorizaciones por parte de las diversas autoridades federales o en su caso, los propios importadores deben de revisar que el producto que quieran internar al país, antes de comprarlo, cerciorarse de que permisos requieren.

Las diversas aduanas en el país no pueden hacer mucho, pues aunque revisaran todos los embarques, no tienen elementos técnicos para determinar si un permiso fue correctamente asignado u obtenido legalmente. La revisión aleatoria confirma la confianza que tienen en la conciencia de los importadores y exportadores, y a la vez delegan su responsabilidad en aquellos que tienen elementos para hacer cumplir la ley. El rumbo necesario de esta función está en la automatización y eliminación de pasos para facilitar la entrada de productos que, sabemos, cumplen con sus obligaciones porque es la forma en que se mantienen en sus mercados.

El deber del cumplimiento en materia de restricciones y regulaciones no arancelarias, no debe ser motivo para que algunas personas de la aduana sugieran el soborno como medida de solución pues atenta contra la seguridad nacional, por ello el mecanismo que se diseñe debe prever soluciones legales y simplistas.

A las autoridades que se les ha encomendado la creación de las regulaciones y restricciones no arancelarias también deben hacer su tarea, simplificar a lo máximo los trámites para obtener estas autorizaciones o certificaciones, para facilitar, y desde luego, abaratar su cumplimiento. Y los importadores y exportadores deben entender que la exigencia de estos trámites obedece a causas de seguridad, que su obtención garantiza la integridad de los productos y que deben de participar en la formación de los decretos que exigen su cumplimiento para que, sobre todas las cosas, se establezcan como una necesidad del mercado y no como una medida que desaliente a la importación.

Ante esta situación, en lo que respecta a la seguridad, la aduana no es la única dependencia encargada de aplicarla, pues también corresponde a otras dependencias y al auto cumplimiento que los contribuyentes han de tener, así mismo, ésta también depende de la modernización y automatización del comercio internacional y se presenta como la autoridad de la revisión parcial de los embarques.

La misma globalización ha traído a las aduanas de nuestro país la oportunidad de ver lo que en otros países se ha hecho, copiar o implementar aquello que ha funcionado, como participar en la creación de leyes que simplifiquen la entrada y salida de mercancías y automatizar los procesos para hacer un comercio más fluido y económico.

México debe y requiere participar en la globalización rápidamente. No se debe seguir por el camino de detener productos originarios de ningún lugar, ya no se puede limitar a que la gente conozca lo que hay del otro lado del mundo, no se puede

seguir restringiendo la entrada o salida de productos, tan sólo se debe regular, calificar y alentar, esta es la función primordial de la aduana y de todos los demás que trabajamos en torno a ella.

La Aduana de México debe basarse en la apertura que de entrada a la globalización, apertura entendida no como la simple reducción de aranceles sino como la implementación de la tecnología en un país. La apertura se refleja con la simplificación de trámites y la eficiencia de procesos que hagan más rápida y expedita la entrada y salida de productos, esta es la función de promoción de comercio exterior.

Con la apertura, se dan las condiciones propicias para la competencia externa, elevando los estándares y parámetros de calidad reduciendo los niveles de precio, lo que beneficia al mercado local. La competencia siempre ha estado presente, siempre se compite con los proveedores de bienes y servicios (incluidos los aduanales) que existen en el mercado local, por lo tanto la apertura atrae más competencia pero no distinta y genera una nueva visión de los negocios. A través de la apertura se puede conocer lo que otras culturas han hecho y alcanzado, esto con el objetivo de mejorar los sistemas, procesos y niveles de producción, lo que obliga a contraer un nuevo compromiso, vender por calidad, lo que hoy se conoce como competitividad; todo esto beneficia al consumidor. Así mismo, existe una gran competencia, tanto la iniciativa privada como el sector público, inmersos en la comparación y ante parámetros estructurados por la globalización y no por la presencia física de los productos, el alentar su entrada evita la creación de mercados informales y de contrabando. Por ello ha de reconocerse la presión de la competencia y dirigirse con la competitividad que reduzca todos los costos innecesarios en la producción, incluyendo, desde luego, los administrativos.

En consecuencia, la aduana tiene que facilitar esta tarea, pero a la vez debe entender que su competitividad cuenta, ya que está siendo comparada con otros países y su fracaso puede tener como conclusión el que las empresas extranjeras se

vayan del país; por ello su compromiso es sumamente importante, ya que la aduana debe cooperar con la competitividad y no la debe, ni puede obstaculizar.

La Aduana de México debe encontrar mecanismos automatizados que la simplifiquen, no puede ser una excusa su labor de recaudación o de seguridad para obstaculizar el flujo de mercancías, pues el daño puede ser irreversible. La automatización ahorra esfuerzos, elimina errores y canaliza el poder discrecional de la autoridad adecuadamente, no se debe permitir la desviación de este objetivo.

No ha de decirse que la Aduana de México no esté llevando bien las cosas, ya que la rotación de Administradores de Aduanas, la capacitación del personal aduanero y la modernización aduanera, hace sentir que la idea se tiene y que las aduanas están caminando en el sentido correcto, aún cuando no con la velocidad que se debería hacer, pero en parte, va poco a poco acelerando sus sistemas de simplificación.

Es de observarse que hoy en día la Aduana de México no busca la tardanza dentro de sus funciones, sino al contrario, intenta simplificar la entrada y salida de mercancías, obligándolas a pagar los impuestos, derechos y cuotas que correspondan y brindando una seguridad parcial al mercado nacional, sin embargo, a través de esta función, se le exige a la autoridad aduanera frenar el contrabando, ya sea el documentado o el rudo, sin reparar que este cáncer del comercio exterior tiene sus orígenes más allá del propio despacho aduanal.

Al hacerse referencia a que se le exige, debe entenderse que se alude al propio Estado y a los organismos gremiales que representan de cierta manera los intereses de las empresas establecidas en nuestro país. Por lo que la Aduana de México no es la única que debe prevenir y combatir de los problemas que se han mencionado.

Por otro lado el Estado Mexicano y los Legisladores de este país han de realizar la labor que les corresponde, pero no bajo la idea de que para evitar el contrabando

resulta necesario desalentar a la importación en general, pues se debe mantener la idea de que entre más complicado sea importar en nuestro país, más razones existirán para el contrabando, es decir, entre más tardío sea el despacho de las mercancías, más contrabando documentado se convertirá en rudo.

El contrabando ha de combatirse de forma directa, el registro de contribuyentes, la revisión dirigida a embarques que presenten anomalías, mercancías que por su naturaleza tengan los índices más altos de contrabando y el ejercicio de las facultades de comprobación son algunas medidas que han de fortalecerse para reducirlo, pero sin perder también de vista la implementación de la simplificación aduanal que, en todo sentido, ayuda en la eliminación de este mal. Estas medidas no son privativas de las aduanas, son funciones compartidas que deben adoptar el resto del equipo que son las diversas dependencias federales y tomarse en cuenta para cuando se reforman las leyes que rigen el comercio exterior mexicano.

Ahora bien, el registro de los contribuyentes debe ser la primera medida que ha de cuidarse; el establecimiento de los padrones generales de importación y de sectores específicos, que data de los principios de los años noventas, pues este sistema previene el contrabando documentado, mediante la posibilidad de ejercer facultades de comprobación que supervisen el cumplimiento de las obligaciones aduanales, esto siempre y cuando el registro o padrón se lleven adecuadamente. El atender y cuidar este mecanismo garantiza que, cuando menos, los contrabandistas no entrarán por la aduana como cualquier otro importador, aunque, hoy en día hasta los propios contrabandistas cuentan con su propio padrón general y de sectores.

Sin embargo, quizá no se ha entendido la importancia de este trámite, pues se otorga la autorización a quien no debería tenerla y se le suspende a aquel que sí se lo merece; con la respectiva aclaración en el sentido de que la Aduana de México suspende padrones sin fundamento alguno, por lo que en cualquier momento un importador puede despertar con la noticia de que su padrón fue suspendido o cancelado sin previo aviso y sin fundamento alguno, situación que debe cambiar,



dado que se están violando los derechos de los importadores o exportadores. Dándose el caso de que exista confusión sobre el por qué existen padrones de contribuyentes especiales para importar en nuestro país.

La implementación del registro en el padrón de importadores y sectoriales “obedece a la necesidad del Estado de detectar a los usuarios de las aduanas, con el objetivo firme de poder llevar a cabo las facultades de comprobación correspondientes al cumplimiento de las obligaciones aduanales cuando los datos e información suministrados que ayuden a detectar las irregularidades”<sup>41</sup>, y esto no obedece a una necesidad de retrasar las importaciones mediante trámites que toman hasta 4 meses para su obtención que, en algunas ocasiones, es negada o cancelada en el último momento. Sin embargo, para poder detectar al contribuyente no se requieren 3 o 4 meses, pues de ser así, la tarea de comprobación fiscal estaría atentando contra el verdadero flujo de las mercancías, lo cual da como resultado que se busquen por parte del contribuyente líneas de contrabando para hacer de manera fácil y rápida la desaduanización de las mercancías.

No debe otorgarse el padrón de importadores a la persona que no esté establecida fiscalmente en el país, sin que esto signifique que se deban poner trabas para la obtención de dicho padrón a aquella persona que sí cuenta con su registro federal de contribuyentes y esté dado de alta ante el Servicio de Administración Tributaria. Ello en virtud de que los padrones no son simplemente castigos para los importadores, si no que van un poco más allá de eso, pues este sistema sirve para tener detectados o ubicados a los importadores, así como también estar observando el manejo de sus mercancías en el sentido de que tipo de bienes están introduciendo al país y finalmente ver sus status ante el pago de impuestos al Servicio de Administración Tributaria, para en base a ello al detectar las autoridades alguna irregularidad, éstas puedan llevar a cabo su tarea de fiscalizar y auditar a los importadores o exportadores.

---

<sup>41</sup> REYES DIAZ-LEAL, Eduardo, *La Función de la Aduana*, primera ed., Julio, 1999, p. 72.

El monitoreo de estos padrones, aseguran al Servicio de Administración Tributaria la posibilidad de localizar a un posible infractor sin permitir que la aduana obstaculice y encarezca al comercio internacional; sin embargo, en algunas ocasiones no sucede así, toda vez que al localizarse alguna irregularidad se suspende el padrón de importadores, con consecuencias graves al comercio exterior, como lo es el que se impide el intercambio y flujo de mercancías.

Auditoria fiscal también tiene una labor que desempeñar, siendo ésta el ejercer sus facultades de comprobación para garantizar el correcto cumplimiento de las obligaciones en materia de comercio exterior; la auditoria fiscal deberá ejercer sus facultades sin distinción de personas. Las auditorías deben ser planeadas y ejecutadas acertadamente, no deben llevarse a cabo auditorías generalizadas con el objeto de cobrar multas sobre datos inexactos, puesto que siempre las van a encontrar; cumplir cabalmente con la ley es bastante difícil, sino que deben emitirse con el fin de perseguir y atrapar a los contrabandistas que usan a las aduanas para llevar a cabo malos manejos, que afectan a la economía formal del país.

Empresas importantes dentro del país se mantienen en constante auditoría por parte del Servicio de Administración Tributaria “bajo el principio de que se les han encontrado errores básicos de la operación aduanera y recibido multas cuantiosas por datos incorrectos que se declararon inconscientemente o por la premura del tiempo”<sup>42</sup>, mientras que por el otro lado, los contrabandistas documentados no son ni siquiera ubicados por la autoridad. Cumplir con el número de auditorías programadas no significa llegar con las primeras empresas que encuentren. Sin olvidar que dichas facultades de comprobación consistentes en una visita domiciliaria por parte del Servicio de Administración Tributaria; la autoridad fiscal deberá tener en cuenta el actuar con toda la legalidad, ello en virtud de que casi en todas las facultades de comprobación ejercidas por las autoridades fiscales carecen de legalidad y en consecuencia al momento de interponer los diversos recursos o juicios de nulidad

---

<sup>42</sup> *ib.*

ante las autoridades administrativas o el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el contrabandista obtiene una gran ventaja en el procedimiento.

Las verdaderas infracciones no están en los datos inexactos o en el retraso de un retorno de importación temporal, sino que se encuentran en el contrabando documentado, como es en la subvaluación, en la mala clasificación arancelaria que permite eludir el cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias, en la emisión de cartas de no comercialización o prestación de un servicio, cuando un importador quiere evitar la certificación de la norma oficial mexicana; así las cosas, la verdadera infracción no está en olvidar poner algún dato o letra en un campo mutable del pedimento.

En realidad, si bien los datos contenidos en el pedimento y transmitidos al sistema automatizado son importantes, pues el hacer el llenado de los diversos campos del pedimento de forma incorrecta pudiera alterar la información estadística del mismo, en cuanto a los valores que contiene el propio pedimento, respecto al valor de la mercancía en aduana, así como sus cualidades, esto provoca la toma incorrecta de decisiones, pero jamás será tan importante como detener el daño que le hace al país el contrabando.

Existe quien quiere actuar correctamente y en favor de la Aduana de México, pero no sabe cómo, lo cual conlleva a otro problema de falta de comunicación que hace poco consciente al personal que atiende el comercio exterior, una reacción importante por parte de las aduanas es que debería informar del por qué de las reformas, reglas de operación, etc.; así como sobre las verdaderas funciones de las aduanas en el país, de los objetivos que se persiguen y de los hechos que deben ser más custodiados, por lo tanto hace falta por parte de las autoridades aduaneras divulgar más información en lo que atañe al comercio exterior.

La Aduana de México debe hacer más de su interés, el hacer participes a todos los involucrados en el medio, tanto en la emisión de leyes y reformas como en la

formación de sus proyectos, entendiendo que la aduana busca apoyar la competitividad de nuestro comercio nacional y son ellos los que deben conocer y retroalimentar a los legisladores; por lo tanto, la aduana debe fomentar el comercio exterior aplicando la simplificación en el sistema.

El publicar reglas de carácter general que expresen el criterio de la autoridad e, inclusive, facilitar situaciones más allá de lo que las leyes dicen, ha sido una practica positiva para el país, pues, por un lado le permite a la autoridad aduanera implementar esquemas a fin de probarlos para ver si van a funcionar dentro del sistema mexicano y, en su caso, prohibirlos si no se reacciona positivamente para los fines que la Aduana de México considere, y por otro lado permita perfeccionar la operación aduanera, tan pronto sean experimentados con resultados positivos dichos mecanismos, han de convertirse en órganos jurídicos de mayor continuidad, como son leyes y reglamentos, pues de lo contrario los usuarios se encontrarán en un estado de indefensión.

Las reglas de carácter general y las circulares que se emiten por parte de la autoridad aduanera, son bien recibidas por el medio, pero en muchas ocasiones no dan la seguridad jurídica, que requiere toda planeación dentro del comercio exterior, pues dichas reglas pueden desaparecer de la noche a la mañana o cambiarse para bien o para mal del contribuyente; por lo que ante esta incertidumbre, los importadores y exportadores que tienen años en el medio siempre se encuentran con el temor. La seguridad jurídica y la transparencia en la aplicación de las leyes, son principio fundamental para atraer la inversión extranjera, por lo que el gobierno debe estar pendiente sobre esta situación.

Ejemplo claro de esta situación, lo es una de las reformas más acertadas que tuvo la Ley Aduanera en 1999, cuando se modificó la palabra aleatorio por automatizado, refiriéndose al mal llamado semáforo rojo o aduanal; este mecanismo impulsa la revisión de embarques que podrían contener contrabando y permite la discriminación positiva de importadores o exportadores que han demostrado su buen

desempeño a lo largo de los años. Dicha discriminación es una de las principales bases para alcanzar mayor eficiencia integral en las aduanas. Esta reforma sin embargo, es vista por el contribuyente como una simplificación más que ha implementado la autoridad, misma que ayuda a tener mayor flujo en el movimiento de las mercancías.

En lo que respecta a la defensa legal de los contribuyentes, se ha tenido un relativo avance en dicha área. Cada día son menos los conflictos aduanales que asisten a la razón del usuario y no de la autoridad, cada vez los usuarios se ven menos inmersos en procedimientos administrativos y en créditos fiscales que no tengan fundamento en la legalidad.

La Aduana, paulatinamente ha ido cediendo en no sancionar a los usuarios con buen desempeño, pues la propia autoridad aduanera cada día esta concentrando sus esfuerzos en los contrabandistas y en la implementación de estrategias de cómo atraparlos y no el invertir tiempo en aquellos usuarios que demuestren su correcta actuación.

Resulta importante que se hayan realizado las observaciones señaladas, dado que la autoridad, hoy en día cambia repentinamente sus reglas o estrategias, convirtiendo a las mismas en proteccionistas y complejas, por lo tanto, de ahí se deriva que dentro del estudio del presente trabajo se pretenda dar a conocer que dentro de la Legislación Aduanera vigente en nuestro país, en diversas ocasiones, aunque no en todos los casos, existen reglas o términos que regulen el correcto actuar de la autoridad en el ámbito de la legalidad.

## **5. Concepto de procedimiento administrativo en materia aduanera (PAMA):**

Los procedimientos administrativos en materia aduanera se pueden definir como:

El conjunto de actuaciones administrativas por parte de la autoridad aduanera, con la finalidad de revisar las mercancías destinadas al comercio exterior en lo que respecta a la legal importación y estancia de las mismas en el país, así como la verificación de las regulaciones y restricciones no arancelarias, so pena de no cumplir con tales disposiciones legales establecidas en ley, se emita por parte de la autoridad una resolución, por medio de la cual se impondrá un crédito fiscal..<sup>43</sup>

El profesor Gabino Fraga al hacer mención del procedimiento administrativo en materia aduanera, dispone lo siguiente:

“... el acto administrativo requiere normalmente para su formación estar precedido por una serie de formalidades y otros actos intermedios que dan al autor del propio acto la ilustración e información necesarias para guiar su decisión al mismo tiempo que constituyen una garantía de que la resolución se dicta no de un modo arbitrario, sino de acuerdo con las normas legales, ese conjunto de formalidades y actos que preceden y preparan el acto administrativo es lo que constituye el procedimiento administrativo, de la misma manera que las vías de producción del acto legislativo y de la sentencia judicial forman respectivamente el procedimiento legislativo y el procedimiento judicial...”<sup>44</sup>

Cabe señalar que el procedimiento administrativo en materia aduanera tiene su origen en irregularidades detectadas por la autoridad aduanera, por el ejercicio de las facultades de comprobación de las autoridades aduaneras. Cuando las autoridades aduaneras tengan conocimiento de una irregularidad, esta deberá hacerse constar por escrito en acta circunstanciada que para el efecto levante la autoridad aduanera en términos de los artículos 150 a 153 de la Ley Aduanera.

El maestro Raúl Rodríguez Lobato estima necesario destacar que:

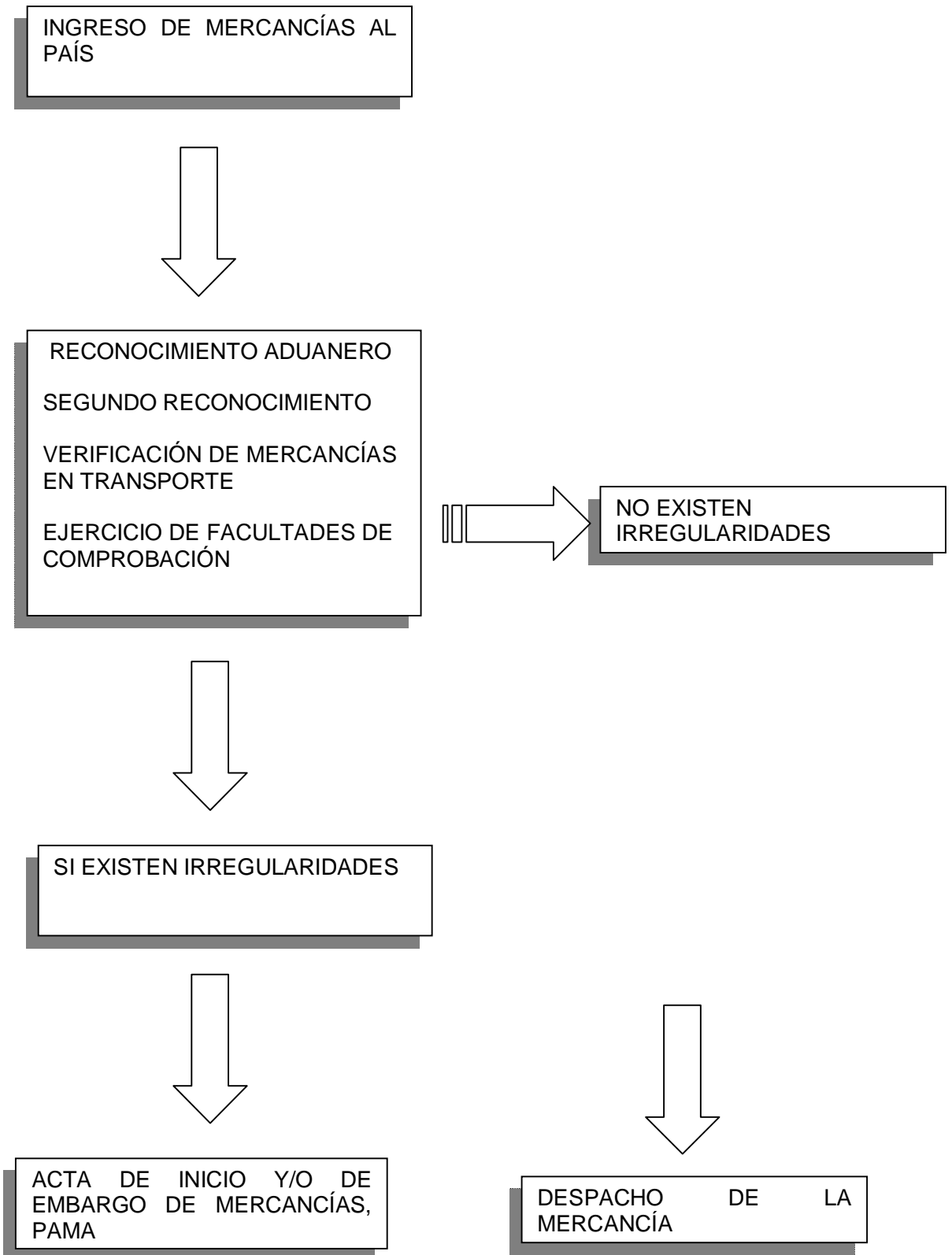
“la satisfacción del interés público que persigue de manera directa el procedimiento administrativo en general, y desde luego el fiscal en especial, es la nota que justifica el principio de oficiosidad vigente en el procedimiento administrativo, lo cual se traduce en que corresponde a la autoridad la carga del impulso del procedimiento a través de todas sus etapas hasta llegar al acto decisorio.”<sup>45</sup>

Determinado lo anterior, se estima necesario señalar mediante la siguiente gráfica, el procedimiento administrativo en materia aduanera:

<sup>43</sup> URBINA NANDAYAPA, Arturo, *Medios de Defensa Aduanera y Comercio Exterior*, Sistemas de Información Contable y Administrativa Computarizados, S.A. de C.V., 2ª ed., México, 1998, p 39.

<sup>44</sup> FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, 44ª. ed., Porrúa, México, 2005, pp. 254-255.

<sup>45</sup> RODRÍGUEZ LOBATO, Raúl, *Definitividad del Procedimiento Administrativo fiscal*, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Revista Jurídica, Biblioteca Jurídica Virtual, México, 2006. <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/100/art/art7htm>



## SE HACE CONSTAR:

- A) IDENTIFICACIÓN DE LA AUTORIDAD;
- B) HECHOS Y CIRCUNSTANCIAS QUE MOTIVAN EL INICIO DEL PAMA;
- C) DESCRIPCIÓN, NATURALEZA Y CARACTERÍSTICAS DE LAS MERCANCÍAS, Y
- D) TOMA DE MUESTRAS, EN SU CASO.

## ELEMENTOS DEL ACTA:

- A) SE DESIGNAN DOS TESTIGOS;
- B) SE INDICA DOMICILIO, Y
- C) SE SEÑALA UN PLAZO DE 10 DÍAS AL INTERESADO PARA OFRECER PRUEBAS Y PRESENTAR ALEGATOS.

SI SE ACREDITA LA LEGAL ESTANCIA DE MERCANCÍA DE SU PROPIEDAD, SE LE DEVUELVE ÉSTA Y NO SE LE IMPONEN SANCIONES NI CRÉDITOS FISCALES.

EL INTERESADO PRESENTA EL ESCRITO DE PRUEBAS Y ALEGATOS.

- A) NO ACREDITA LA LEGAL ESTANCIA DE MERCANCÍAS, Y
- B) LA AUTORIDAD DICTA LA RESOLUCIÓN QUE PROCEDA:

- DETERMINA LAS CONTRIBUCIONES OMITIDAS.
- IMPONE LAS SANCIONES QUE PROCEDAN.



LA AUTORIDAD ADUANERA DICTA LA RESOLUCIÓN FINAL, EN LA QUE DETERMINA CRÉDITOS Y SANCIONES.

EL INTERESADO INTERPONE RECURSO DE REVOCACIÓN DENTRO DE LOS 45 DÍAS EN QUE SURTA EFECTOS LA NOTIFICACIÓN DEL ACTO IMPUGNADO.

REQUISITOS DEL RECURSO:

- A) CONSTAR POR ESCRITO;
- B) NOMBRE DEL INTERESADO;
- C) SEÑALAR LA AUTORIDAD;
- D) DOMICILIO PARA OÍR Y RECIBIR NOTIFICACIONES Y PERSONA AUTORIZADA;
- E) SEÑALAR EL ACTO QUE SE IMPUGNA;
- F) EXPRESAR AGRAVIOS QUE CAUSE EL ACTO IMPUGNADO, Y
- G) OFRECER PRUEBAS Y HECHOS.

ANEXOS DEL RECURSO:

- A) DOCUMENTOS QUE ACREDITEN LA PERSONALIDAD DEL RECURRENTE;
- B) DOCUMENTO EN QUE CONSTE EL ACTO IMPUGNADO;
- C) CONSTANCIA DE LA NOTIFICACIÓN DEL ACTO IMPUGNADO.
- D) PRUEBAS DOCUMENTALES QUE SE OFREZCAN Y DICTAMEN PERICIAL, EN SU CASO.

LA AUTORIDAD DEBE DICTAR LA RESOLUCIÓN EN UN PLAZO DE CUATRO MESES, CONTADOS DESDE QUE SE RECIBIÓ EL RECURSO; SI NO EMITE LA RESOLUCIÓN, SE TENDRÁ POR CONTESTADO EN SENTIDO NEGATIVO.

SI EL INTERESADO NO ESTÁ CONFORME CON LA RESOLUCIÓN: PROCEDE UN JUICIO DE NULIDAD ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

LA RESOLUCIÓN:

- A) LO DESECHA O SOBRESSEE;
- B) CONFIRMA EL ACTO IMPUGNADO;
- C) MANDA REPONER EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO;
- D) DEJA SIN EFECTOS EL ACTO IMPUGNADO, Y
- E) MODIFICA PARCIALMENTE EL ACTO IMPUGNADO.

## 6. Reconocimiento aduanero:

El reconocimiento aduanero constituye una de las principales y primeras etapas en el proceso de importación o exportación de las mercancías, pues conforme al examen que se practica a las mismas, la autoridad fiscal puede allegarse de elementos que ayuden a precisar la veracidad de lo declarado en los documentos aduaneros.

Este procedimiento, conforme a lo establecido por el artículo 43 de la Ley Aduanera, consiste en revisar la mercancía afecta a la importación o exportación, al activar el mecanismo de selección automatizado, sistema aleatorio consistente en dos reconocimientos; primero y segundo reconocimiento aduanero, para efectos de llevar a cabo la revisión física de la mercancía, como ver si se cumplieron con los pagos de impuestos al comercio exterior, así como que se hayan cumplido las regulaciones y restricciones no arancelarias de las propias mercancías.

De ahí depende mucho el que se realice un buen previo a la mercancía por parte del Agente Aduanal, para evitar el levantamiento de actas por irregularidades en las mismas, este previo consiste en compulsar lo descrito en la lista de empaque y la factura contra la mercancías teniéndola a la vista, así como también ver que se haya clasificado de manera correcta para cumplir de esta manera con las regulaciones y las restricciones no arancelarias.

### **1. Concepto:**

El reconocimiento aduanero, según Jorge Witker se puede definir de la siguiente manera:

“Es la activación del mecanismo de selección automatizado por parte de los importadores o exportadores al momento de presentar el pedimento, mismo que ampara la mercancías afectas al despacho de las mismas para su desaduanamiento, con el objetivo por parte de la autoridad aduanera de comprobar el cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias de las propias mercancías afectas al comercio exterior.”<sup>46</sup>

### **2. Tipos de reconocimiento:**

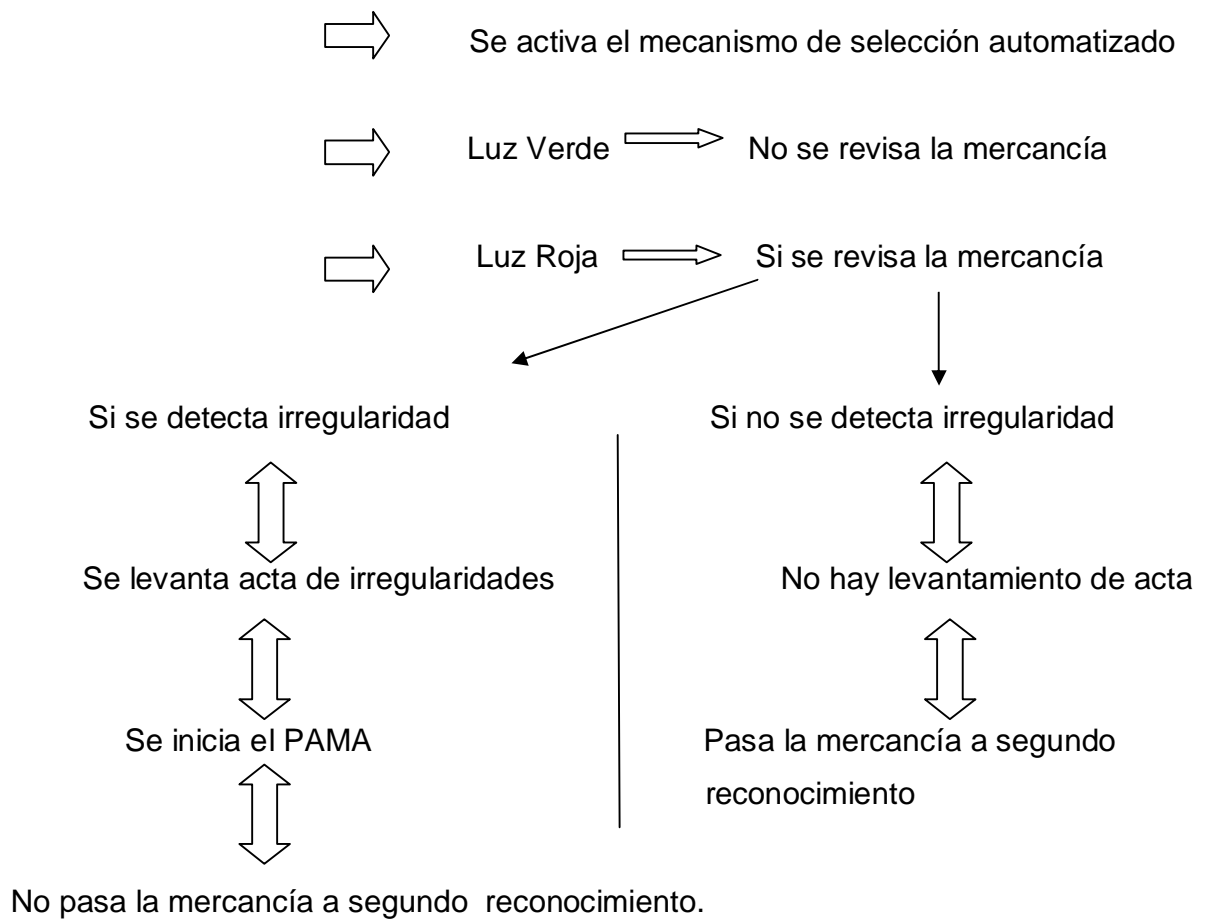
Según lo preceptuado por los artículos 43 de la Ley Aduanera vigente en nuestro país, existen dos tipos de reconocimiento: el reconocimiento aduanero ( mal llamado por algunos en la práctica como primer reconocimiento aduanero) y el segundo reconocimiento.

---

<sup>46</sup> WITKER, Jorge, *Op. cit.*, p. 102

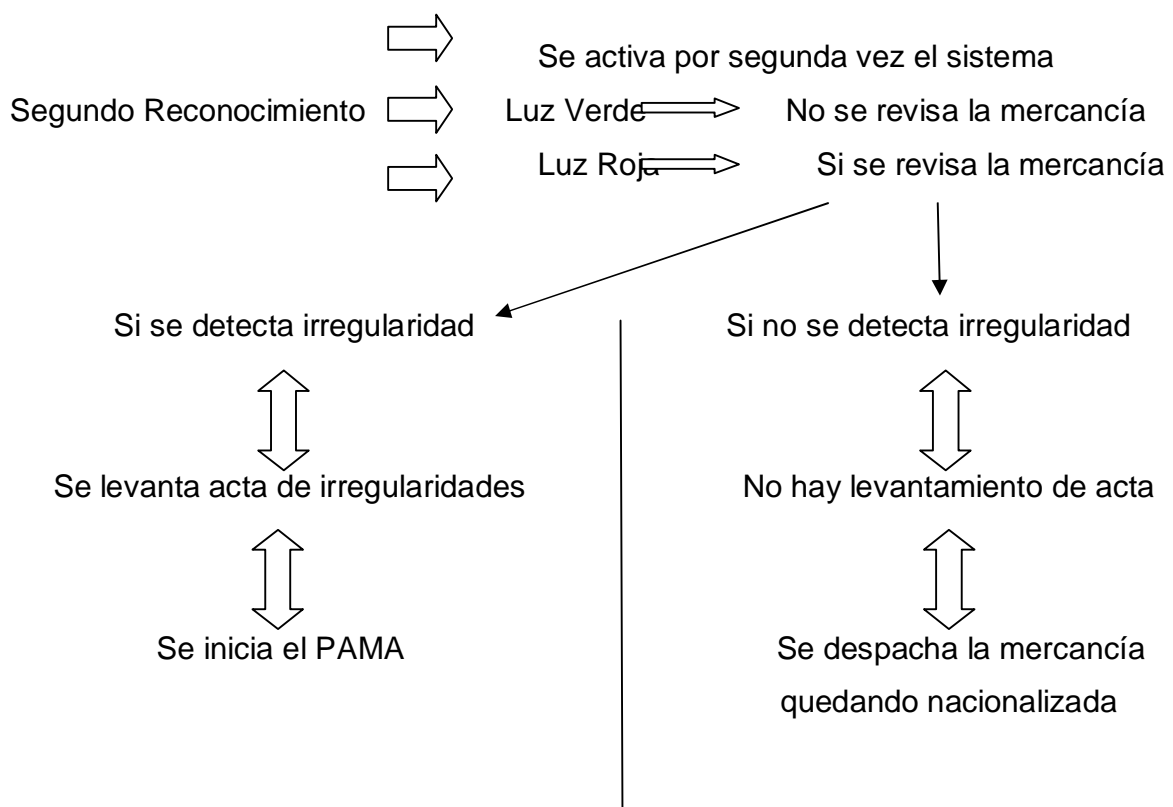
## 2.1 Reconocimiento Aduanero:

El reconocimiento aduanero esta a cargo de la propia autoridad aduanera.



## 2.2 Segundo reconocimiento:

El segundo reconocimiento esta concesionada a una empresa privada, esto con la finalidad de combatir la corrupción; decisión por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que no siempre cumple con la función de hacer frente a la propia corrupción que se vive a diario en cada una de las aduanas del país.



A continuación, han de transcribirse los artículos establecidos en la Ley Aduanera y el propio Reglamento de la Ley Aduanera vigente, en lo que atañe al Reconocimiento Aduanero y Segundo Reconocimiento, con la finalidad de que queden establecidos los procedimientos y plazos con que cuenta la autoridad aduanera para realizar la toma de muestras.

## Ley Aduanera vigente.

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

En las aduanas que señale la Secretaría y mediante reglas, tomando en cuenta su volumen de operaciones y cuando su infraestructura lo permita, independientemente del resultado que hubiera determinado el mecanismo de selección automatizado en la primera ocasión, el interesado deberá activarlo por segunda ocasión a efecto de determinar si las mercancías estarán sujetas a reconocimiento aduanero por parte de los dictaminadores aduaneros autorizados por la Secretaría. En caso negativo, se entregarán las mercancías de inmediato.

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

Si no se detectan irregularidades en el reconocimiento aduanero o segundo reconocimiento que den lugar al embargo precautorio de las mercancías, se entregarán éstas de inmediato.

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

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

Tratándose de la exportación de mercancías por aduanas de tráfico marítimo, no será necesario presentar las mercancías ante el mecanismo de selección automatizado, siempre que las mercancías se encuentren dentro del recinto fiscal o fiscalizado, por lo que en caso de que el mecanismo de selección automatizado determine que deba practicarse el reconocimiento aduanero, éste deberá efectuarse en el recinto correspondiente.

En los supuestos en que no se requiera pedimento para activar el mecanismo de selección automatizado, se deberán presentar ante dicho mecanismo las mercancías con la documentación correspondiente, en los términos a que se refiere este artículo.

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

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

## **Reglamento de la ley Aduanera.**

“**ARTÍCULO 60.-** El reconocimiento aduanero de las mercancías deberá hacerse en orden cronológico de presentación de los pedimentos o solicitudes relativos ante el mecanismo de selección aleatoria; sin embargo tiene prioridad el de materias explosivas, inflamables, corrosivas, contaminantes, radiactivas, perecederas o de fácil descomposición y de animales vivos.”.

“**ARTÍCULO 61.-** Para efectos del artículo 45 de la Ley, se consideraran mercancías que requieren instalaciones o equipos especiales, aquéllas cuya apertura del envase o empaque que las contenga y la exposición a las condiciones ambientales, les ocasione daño o inutilización para los fines que fueron concebidos.”.

“**ARTÍCULO 62.-** Para efectos del primer párrafo del artículo 45 de la Ley, la muestra deberá estar contenida en un recipiente debidamente empaquetado y sellado, con el nombre y firma de cualquiera de las siguientes personas: el importador, exportador, agente o apoderado aduanal encargado del despacho o de sus dependientes autorizados. Asimismo, deberá anexar promoción por escrito que contenga lo siguiente:

- I. La fecha y el lugar donde se realizó la toma de muestra;
- II. El nombre, descripción e información técnica suficiente para la identificación de las mercancías;
- III. La fracción arancelaria que corresponda al producto;
- IV. El destino y uso del producto, y
- V. El número de pedimento que ampara las mercancías.”.

“**ARTÍCULO 63.-** Para obtener la inscripción en el registro a que se refiere el segundo párrafo del artículo 45 de la Ley, el importador deberá presentar ante la autoridad aduanera promoción por escrito, a la que acompañará la muestra de la

mercancía que pretenda importar, cumpliendo con lo dispuesto en las fracciones I a IV del artículo 62 de este Reglamento.”.

“**ARTÍCULO 64.-** Para efectos del artículo 63 de este Reglamento, la autoridad aduanera realizará el análisis de la muestra con el objeto de identificar la mercancía y comprobar que el producto esté correctamente declarado.

Una vez efectuado al análisis, así como emitido el dictamen técnico, y si éste coincide con los datos proporcionados por el solicitante, notificará al interesado el número de producto que lo identifica como inscrito en el registro a que se refiere el segundo párrafo del artículo 45 de la Ley. Este número deberá señalarse en el pedimento cada vez que se registre una operación de comercio exterior. El análisis y dictamen que realice la autoridad aduanera, deberá emitirse en un plazo no mayor de un mes.”.

“**ARTÍCULO 65.-** La autoridad aduanera durante el reconocimiento aduanero o segundo reconocimiento podrá ordenar la toma de muestras inclusive de aquellas mercancías que se encuentren inscritas en el registro a que se refiere el segundo párrafo del artículo 45 de la Ley.”.

“**ARTÍCULO 66.-** Cuando con motivo del reconocimiento aduanero, segundo reconocimiento, verificación de mercancías en transporte o visita domiciliaria, sea necesaria la toma de muestras de las mercancías a fin de identificar su composición cualitativa o cuantitativa, uso, proceso de obtención o características o físicas, dicha toma se realizará con el siguiente procedimiento:

I. Se tomarán por triplicado, salvo que esto no sea posible por la naturaleza o volumen presentado de las mercancías. Un ejemplar se enviará a la autoridad aduanera competente para su análisis, otro quedará bajo custodia de la autoridad aduanera que haya tomado la muestra y el tercer ejemplar será entregado al agente o apoderado aduanal; estos dos últimos ejemplares deberán ser conservados hasta que se determine lo procedente por la autoridad aduanera.

II. Todos los ejemplares de las muestras deben ser idénticos, y si existieran variedades de la misma mercancía, se tomarán muestras de cada una de ellas;

III. Cada uno de los recipientes que contengan las muestras tomadas deberán tener los datos relativos al producto y operación de que se trate. En todo caso, deberán contener los siguientes datos: número de muestra asignado, nombre de la mercancía, número de pedimento y la fracción arancelaria declarada. Dichos recipientes deben resguardarse en sobres, bolsas o algún otro recipiente debidamente acondicionado y sellado, debiendo registrarse además de los datos antes mencionados, los nombres y firmas de quienes hubiesen intervenido en el reconocimiento, así como la descripción de las características de las mercancías;

IV. La autoridad aduanera asignará el número de registro que corresponda a las muestra, y

V. Se levantará acta de muestreo.

Las muestras o sus restos que no se recojan después de haber sido resueltos los asuntos que requirieron el muestreo, causarán abandono en el término previsto por el inciso c) de la fracción II del artículo 29 de la Ley.”.



**“ARTÍCULO 67.-** La autoridad aduanera podrá constatar los resultados del proceso industrial, tomar fotografías, recabar diseños industriales, folletos, catálogos e informes a fin de determinar las características de la mercancía sujeta a reconocimiento.

En cada diseño, fotografía, folleto o catálogo se asentarán los datos que sirvan para referirlo al pedimento o solicitud que corresponda, y se marcarán con precisión las mercancías afectadas.

En casos distintos al despacho, se estará a lo dispuesto por el Código Fiscal de la Federación o, supletoriamente, por el Código Federal del Procedimientos Civiles.”.

De los preceptos legales y reglamentarios transcritos, se desprende que el artículo 43 de la Ley Aduanera estipula que una vez elaborado el pedimento y efectuado el pago de las contribuciones al comercio exterior y cuotas compensatorias, se deberán presentar las mercancías con el pedimento ante las autoridades aduaneras y activar el mecanismo de selección automatizado, que determinará si las mercancías estarán sujetas a un reconocimiento aduanero.

Además, dicho ordenamiento legal establece el procedimiento que debe seguirse cuando se practica el reconocimiento aduanero y los conceptos que se deben revisar, estableciendo cómo deben llevarse en los artículos 60 a 67 del Reglamento de la Ley Aduanera; asimismo, señalan las formalidades que han de realizarse cuando las autoridades aduaneras detectan alguna irregularidad que pueda considerarse como posible infracción a la Ley Aduanera; resulta de suma importancia el acta circunstanciada que se debe levantar al efecto.

Sin embargo, del análisis a dichos preceptos se llega a la conclusión de que no existe temporalidad alguna que deba prevalecer durante los procedimientos en los que sea necesario el levantamiento de tomas de muestras, a efecto de determinar la naturaleza, estado, origen y demás características de las mercancías sujetas a revisión, a que hace referencia el artículo 44 de la Ley Aduanera.

Así las cosas, es de concluirse que la Aduana es una oficina pública recaudadora de impuestos relacionados con el comercio exterior y que tiene facultad

para gravar las mercancías que se importen, exporten o que pasen en tránsito por territorio nacional; que si bien es cierto, dentro de sus funciones se encuentran el vigilar, registrar y controlar las operaciones aduaneras, esto es, importación, exportación, tránsito, retorno, reconocimiento de las mercancías, clasificación arancelaria de las mismas, recaudación e impuestos, exigir garantías y, en consecuencia, vigilar las fronteras, interiores y demás lugares donde se llevan a cabo operaciones al comercio exterior, también lo es que su actuación debe encontrarse apegada a derecho, por lo que deben establecerse reglas y plazos que se han de seguir, a fin de crear una mayor seguridad jurídica al contribuyente.

Luego entonces, y toda vez que no existe temporalidad alguna que deba prevalecer durante los procedimientos en los que sea necesario el levantamiento de tomas de muestras, a efecto de determinar la naturaleza, estado, origen y demás características de las mercancías sujetas a revisión, a que hace referencia el artículo 44 de la Ley Aduanera, resulta necesario que se establezca un plazo para la emisión del dictamen referido y se establezca una sanción a la autoridad para el caso de que no cumpla con dicha temporalidad, con el fin de que la autoridad aduanera no caiga en una actuación de ilegalidad dentro del procedimiento administrativo en materia aduanera.

## CAPÍTULO III. DIFERENTES FIGURAS JURÍDICAS QUE ESTABLECEN LA EXTINCIÓN DE LA FACULTAD DE LA AUTORIDAD

El presente capítulo tiene como objetivo el señalar las diversas figuras jurídicas que establecen la extinción de la facultad de la autoridad para ejercer alguna facultad de comprobación.

En base a lo anterior han de describirse las figuras jurídicas consistentes en prescripción, caducidad, caducidad de la instancia y preclusión, conceptualizando cada una de ellas e indicando las diferencias existentes y estableciendo los términos para que las mismas puedan operar.

### 1. Prescripción:

La palabra prescripción “deriva del latín *praescrito* que provienen del verbo *praescribere* que se compone de dos raíces que son *prae* y *scribere* que significa escribir antes del principio.”<sup>47</sup>

Esta figura jurídica tuvo su origen en el derecho Romano durante el periodo llamado Formulario, mismo que duró hasta antes del fin de la República, “fue un medio de defensa acordado por el pretor.”<sup>48</sup>

El Diccionario de la Real Academia española, el término prescripción significa el “modo de extinguir un derecho como consecuencia de una falta de ejercicio durante

---

<sup>47</sup> ORTOLAN, Manuel, *Explicación Histórica de las Instituciones del Emperador Justiniano*, editorial Bibliográfica OMEBA, Buenos Aires, 1990, p. 119.

<sup>48</sup> *En el derecho romano primitivo, las acciones eran perpetuas, salvo un pequeño número que era temporales; el deudor no podía defenderse por lo tanto invocando la inacción de su acreedor, por larga que hubiera sido.*

el tiempo establecido por la ley.”<sup>49</sup>

El autor Nicolás Coviello, considera que la prescripción es “un medio por el cual a causa de la inactividad del titular del derecho prolongado por cierto tiempo, se extingue el derecho mismo.”<sup>50</sup>

Gutiérrez y González, señala que la prescripción es “la facultad del derecho que la ley establece a favor del deudor para excepcionarse válidamente y sin responsabilidad, de cumplir con su prestación, o para exigir a la autoridad competente la declaración de que ya no se puede cobrar en forma coactiva la prestación, cuando ha transcurrido el plazo que otorga la ley para hacerlo efectivo su derecho.”<sup>51</sup>

Por su parte, el autor Dionisio J. Kaye, establece lo siguiente:

*“Por prescripción entendemos al medio de adquirir bienes o librarse de obligaciones mediante el transcurso de cierto tiempo y bajo las condiciones establecidas en la ley. A la adquisición de bienes, en virtud de la posesión, se llama prescripción positiva; la liberación de obligaciones por no exigirse su cumplimiento se llama prescripción negativa.”*<sup>52</sup>

En el derecho administrativo, Martínez Morales establece que es: “Un medio de adquirir derechos o liberarse de obligaciones en virtud del transcurso del tiempo.”<sup>53</sup>

Varias ideas justifican la extinción de las obligaciones por medio de la prescripción.

---

<sup>49</sup> *Diccionario de la Lengua Española*, Real Academia Española.

[http:// www.rae.es](http://www.rae.es).

<sup>50</sup> COVIELLO, Nicolás, *Doctrina general del derecho Civil*, Tr.: Felipe de Jesús tena, 4ª ed. Hispano- Americana, México, 1949, p. 491.

<sup>51</sup> GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto, *Derecho de la Obligaciones*, 5ª. ed., editorial Porrúa, México, p.505.

<sup>52</sup> KAYE, Dionisio J., *Instancias no contenciosas en materia tributaria*, ed., IEESA, México 1979, p. 62.

<sup>53</sup> MARTÍNEZ MORALES, Rafael, *Diccionario Jurídico Temático*, Volumen 3. 2ª ed., editorial Oxford, México, 2002, p. 196.

El Código Civil Federal en su artículo 1135 establece que la Prescripción “es un medio de adquirir bienes o de librarse de obligaciones, mediante el transcurso de cierto tiempo y bajo las condiciones establecidas por la ley.”<sup>54</sup>

Como lo establece este artículo existen dos tipos de prescripciones, la adquisitiva llamada usucapió y la extintiva o liberatoria, para los fines de este trabajo se estudiará sólo de la prescripción extintiva o liberatoria de obligaciones.

La prescripción liberatoria tiene dos fundamentos; uno de carácter subjetivo y otro de tipo objetivo. El primero se basa en la presunción de abandono o renuncia que resulta de la inacción del titular del derecho al no hacer valer éste; y el segundo, “en la afirmación de que la prescripción es necesaria para la estabilidad de las relaciones jurídicas.”<sup>55</sup>

Los fundamentos de la prescripción liberatoria en el derecho tributario son los mismos que en el derecho común. El destacado jurista argentino Rafael Bielsa, expresa al respecto:

*“La prescripción existe en el derecho fiscal, pues privilegiado que sea el físico, el orden jurídico requiere que el tiempo ponga término a toda obligación, pasado un plazo determinado por la ley, en el que se presume que la inercia del acreedor es prueba de su falta de interés en mantener una situación que la beneficia.”*<sup>56</sup>

También considera que es “*la liberación del deudor si se funda en los principios de derecho, de seguridad jurídica y certeza.*”<sup>57</sup>

---

<sup>54</sup> *Agenda Civil del Distrito Federal*, editorial ISEF, 2008.

<sup>55</sup> PERULLES BASSAS, Juan José, *Manual de Derecho Fiscal*, (Parte de General), Barcelona, 1961, p. 356.

<sup>56</sup> BIELSA, Rafael, *Principios del Derecho Administrativo*, 3ª ed., ed. Palma, Buenos Aires, 1988, p. 326

<sup>57</sup> *Ib.*

En nuestro país, siguiendo la misma opinión, el Maestro Sergio Francisco de la Garza sostiene:

“El fundamento de la prescripción fiscal es el mismo que el del derecho privado, o sea, la necesidad de dar estabilidad legal a las situaciones cuando el acreedor es negligente en el ejercicio de su derecho. Como lo ha dicho el Tribunal Fiscal de la Federación, la prescripción se ha establecido con objeto de que tanto los intereses del Fisco, como los de los particulares, no estén indefinidamente sin poderse determinar con precisión, hecho que haría que no pudieran fijarse las condiciones económicas no del Erario, ni de los negocios de los particulares’ R.T.F.F. Nos. 89 90, p 129.”<sup>58</sup>

Como se ha apuntado líneas más arriba, la prescripción extintiva en el Derecho Fiscal tiene el mismo fundamento y responde a los mismos principios de certeza y seguridad jurídica que la prescripción en general y sus lineamientos básicos se asemejan a los del Derecho Común.

Sin embargo, es de precisarse que esta institución presenta problemas específicos de la materia fiscal en cuatro aspectos, a saber:

- a) Determinación o liquidación de las obligaciones tributarias.
- b) Acción de cobro de las obligaciones liquidadas o créditos fiscales.
- c) Facultades para sancionar las infracciones a los ordenamientos fiscales.
- d) Acción de devolución de lo pagado indebidamente (créditos a favor de los contribuyentes).

A continuación, ha de realizarse una referencia más amplia a los incisos a) y c).

a) *Determinación o liquidación de las obligaciones tributarias.*- De acuerdo con la doctrina predominante, la obligación tributaria nace o se origina en el momento en que se realizan las situaciones jurídicas o de hecho establecidas al efecto en las leyes fiscales. La obligación ya determinada o liquidada, bien sea por el propio

---

<sup>58</sup> DE LA GARZA, Sergio Francisco, *Derecho financiero*, 9ª Ed., México, 1979, p. 613.

contribuyente o bien por las autoridades competentes, se convierte en un crédito fiscal que debe pagarse en el plazo señalado por las disposiciones respectivas.

Ahora bien, si se trata de obligaciones que deben ser determinadas o liquidadas por las autoridades, se presenta el problema de si la determinación o liquidación correspondiente ha sido hecha o no oportunamente, esto es, dentro del plazo que para ello establece la ley. Es decir, se puede cuestionar si se han extinguido o no las facultades de la autoridad fiscal para determinar la obligación tributaria.

El Código Fiscal de la Federación de 1938, en sus artículos 55 y 57 disponía:

**“ARTÍCULO 55.-** La prescripción de la facultad de las autoridades fiscales para determinar en cantidad líquida las prestaciones tributarias y la prescripción de los créditos mismos, es excepción que puede ponerse como extintiva de la acción fiscal.”

**“ARTÍCULO 57.-** La prescripción a que se refiere el artículo 55 de este Código se consumará en cinco años.”.

Además, el término de la prescripción podía interrumpirse, de acuerdo con el artículo 62, por cualquier acto de la autoridad que tendiera a la determinación o cobro del crédito fiscal, siempre que fuera notificado al deudor, y también por cualquier acto o gestión de éste en que expresa o tácitamente reconociera la existencia de la prestación fiscal respectiva.

Otro ordenamiento que regula la extinción de las facultades liquidadoras de la autoridad fiscal como prescripción es el Código Tributario Nacional de Uruguay. En efecto, dicho cuerpo normativo establece un plazo general de cinco años contados a partir de la terminación del año civil en que se produjo el hecho gravado, entendiéndose para los impuestos de carácter anual que gravan ingresos o utilidades que el hecho gravado si produce el cierre del ejercicio económico. Sin embargo, el incurrido en defraudación; cuando no cumpla con las obligaciones de inscribirse, de denunciar la realización del hecho generador y de presentar declaraciones, y cuando

el tributo es determinado por el organismo recaudador y éste no tuvo conocimiento del hecho.

De acuerdo con el ordenamiento citado, la prescripción se puede interrumpir entre otras causas, por el levantamiento del acta final de inspección y notificación de la resolución del organismo competente de la que resulte un crédito contra el sujeto pasivo.

También se suspende la prescripción por la interposición de cualquier recurso administrativo o acción o recurso jurisdiccional, “prolongándose la suspensión hasta que se configure resolución ficta, se notifique la resolución expresa o quede ejecutoriada la sentencia en su caso.”<sup>59</sup>

Igualmente en el Derecho Fiscal español se trata como prescripción la extinción de las facultades para liquidar la obligación de contribuir a los gastos públicos. Así, la Ley General Tributaria dispone en su artículo 66 que prescribirá a los cuatro años entre otras cosas, el derecho de la Administración para determinar la deuda tributaria mediante la oportuna liquidación, ya que dispone:

**“ARTÍCULO 66.** Plazos de prescripción.

Prescribirán a los cuatro años los siguientes derechos:

- a.- El derecho de la Administración para determinar la deuda tributaria mediante la oportuna liquidación.
- b.- El derecho de la Administración para exigir el pago de las deudas tributarias liquidadas y autoliquidadas.
- c.- El derecho a solicitar las devoluciones derivadas de la normativa de cada tributo, las devoluciones de ingresos indebidos y el reembolso del coste de las garantías.
- d.- El derecho a obtener las devoluciones derivadas de la normativa de cada tributo, las devoluciones de ingresos indebidos y el reembolso del coste de las garantías.”

---

<sup>59</sup> ADDY MAZZ, M., *Curso de Derecho Financiero y Finanzas*, 2ª ed., Montevideo, 1970, en términos de lo dispuesto por los artículos 234 fracción I del Código Fiscal de la Federación, 129, 197 y 202 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria en materia fiscal. pp. 255 y 256.



Se encuentra otro ejemplo de prescripción de las facultades liquidadoras de las autoridades en el Derecho Tributario Argentino. El Código Fiscal de Buenos Aires estipula en su artículo 131 un plazo de cinco años. Transcurrido el cual prescribe la facultad fiscal de determinar obligaciones tributarias o de verificar y rectificar las declaraciones presentadas por los contribuyentes. La acción fiscal, conforme al citado ordenamiento, comienza a prescribir a partir del primer día de enero siguiente al año en que se produzca el vencimiento de los plazos generales para la presentación de la declaración e ingreso del gravamen. El plazo de prescripción se interrumpe por el reconocimiento, expreso o tácito, de la obligación.

c) *Extinción de a facultades de la autoridad administrativa para sancionar las infracciones a los ordenamientos fiscales.*- Este aspecto, al igual que la determinación de la obligación tributaria, puede considerarse como un caso de prescripción o bien como una situación de caducidad de las facultades de que se trata.

La prescripción en materia fiscal encuentra su fundamento en el artículo 146 del Código Fiscal de la Federación, mismo que establece:

**“ARTÍCULO 146.-** El crédito fiscal se extingue por prescripción en el término de cinco años.

El término de la prescripción se inicia a partir de la fecha en que el pago pudo ser legalmente exigido y se podrá oponer como excepción en los recursos administrativos. El término para que se consuma la prescripción se interrumpe con cada gestión de cobro que el acreedor notifique o haga saber al deudor o por el reconocimiento expreso o tácito de este respecto de la existencia del crédito. Se considera gestión de cobro cualquier actuación de la autoridad dentro del procedimiento administrativo de ejecución, siempre que se haga del conocimiento del deudor.

Cuando se suspenda el procedimiento administrativo de ejecución en los términos del artículo 144 de este Código, también se suspenderá el plazo de la prescripción.

Asimismo, se interrumpirá el plazo a que se refiere este artículo cuando el contribuyente hubiera desocupado su domicilio fiscal sin haber presentado el aviso

de cambio correspondiente o cuando hubiere señalado de manera incorrecta su domicilio fiscal.

La declaratoria de prescripción de los créditos fiscales podrá realizarse de oficio por la autoridad recaudadora o a petición del contribuyente.”.

Del párrafo antes transcrito se desprende lo siguiente:

*Primero.*- El crédito fiscal se extingue por prescripción en el término de cinco años.

*Segundo.*- El término de la prescripción se inicia a partir de la fecha en que el pago pudo ser legalmente exigido y se podrá oponer como excepción en los recursos administrativos.

*Tercero.*- La declaratoria de prescripción de los créditos fiscales podrá realizarse de oficio por la autoridad recaudadora o a petición del contribuyente.

*Cuarto.*- Si se cumple el plazo establecido por la ley, las consecuencias lógicas serían las de adquirir derechos o liberarse de obligaciones.

## **2. Caducidad:**

La caducidad implica la acción o efecto de caducar, perder su fuerza una ley o un derecho. Doctrinalmente se entiende como “una sanción por falta de un ejercicio oportuno de un derecho.”<sup>60</sup>

Lo que se busca mediante la caducidad es poner fin a largos procedimientos administrativos que afectan la seguridad jurídica de los particulares, al tener la certeza de que las autoridades no podrán ejercer sus facultades al pasar el tiempo establecido por la ley correspondiente.

---

<sup>60</sup> FRAGA, Gabino, *Op. cit.*, p. 113

Esta palabra “deriva del latín *cadere*, que significa “caer” y *caducus* que quiere decir “lo poco durable”, “lo muy anciano”, “lo pronto a perecer.”.<sup>61</sup>

Rafael Bielsa, establece que en el sentido jurídico el término caducidad se refiere a “hacer caducar un derecho es hacerlo caer, y más precisamente extinguirlo, en general por causas imputables al titular del derecho.”.<sup>62</sup>

El autor Ernesto Gutiérrez y González, se refiere a la caducidad como: “la sanción que se pacta o se impone por la ley a la persona que dentro de un plazo convencional o legal, no realiza voluntariamente y conscientemente la conducta positiva para hacer que nazca, o para hacer que se mantenga vivo un derecho sustantivo o procesal, según sea el caso.”.<sup>63</sup>

Por su parte, Dionisio J. Kaye define a la caducidad de la siguiente forma:

*“La palabra CADUCIDAD, deriva del término latino cado que significa caer, terminar, extinguir, perder fuerza o vigor. La caducidad es la cesación de efectos por no hacer valer un derecho durante el tiempo que señala la ley; es pues, un medio de extinción de derechos por efectos de su no ejercicio, durante el tiempo que para hacerlo concede la Ley.”.*<sup>64</sup>

La caducidad se define generalmente como la pérdida o extinción de un derecho por no haberlo ejercitado dentro del plazo establecido por la ley. Según se advierte fácilmente, la caducidad, al igual que la prescripción, opera en virtud del transcurso del tiempo, esto es, ambas se producen cuando se han consumado los plazos señalados en la ley.

---

<sup>61</sup> ORTOLAN, Manuel, *Op. cit.*, p. 121

<sup>62</sup> BIELSA, Rafael, *Op. cit.*, p. 326.

<sup>63</sup> GUTIERREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto, *Op cit.*, p. 587.

<sup>64</sup> KAYE, DIONISIO J., *Op. cit.*, p. 62.

Para la materia objeto de estudio, Martínez Morales opina respecto a la caducidad lo siguiente: “Confundida en ocasiones con la prescripción, es la pérdida de un derecho por la falta de actividad dentro del lapso que fija la ley para su ejercicio. Así la caducidad opera tanto para el gobernado como para la administración. Esta manera anormal de concluir los actos administrativos obedece a la inconveniencia práctica de perpetuar la posibilidad de actuar en un determinado asunto. Como figura jurídica, se usa en otras ramas del derecho, puede revestir ciertas modalidades y es la ley la que fija el término en que ha de operar.”.<sup>65</sup>

Analizados los conceptos de caducidad se puede establecer que los elementos básicos de caducidad consisten en:

*Primero.-* Tiene que existir un derecho, tal derecho puede ser conocido o desconocido por su titular, pero es un derecho propio y que una ley establece a su favor.

*Segundo.-* La misma ley que establece el derecho, implanta un tiempo para el ejercicio del mismo, con el fin de que se resuelvan de forma pronta las situaciones y relaciones jurídicas existentes.

*Tercero.-* Si no se ejerce el derecho dentro del plazo señalado por la ley, se da la pérdida del ejercicio del derecho, y esto se entiende como una forma de garantizar el ejercicio de derechos y obligaciones que cada titular tenga dentro del plazo establecido en la ley, y como la sanción a la omisión del cumplimiento, se da la pérdida del derecho.

Dentro del derecho procesal civil, se encuentra la figura de caducidad en el Capítulo Tercero del Título Tercero del Código Federal de Procedimientos Civiles de los artículos 373 al 378: mismos que establece cuando opera la caducidad dentro del

---

<sup>65</sup> MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., *Op. cit.*, p. 20.

proceso y cuales son las reglas aplicables a la misma, refiriéndose de esta manera a la caducidad de las instancias.

**“ARTÍCULO 373.-** El proceso caduca en los siguientes casos:

**I.-** Por convenio o transacción de las partes, y por cualquier otra causa que haga desaparecer substancialmente la materia del litigio;

**II.-** Por desistimiento de la prosecución del juicio, aceptado por la parte demandada. No es necesaria la aceptación cuando el desistimiento se verifica antes que se corra traslado de la demanda;

**III.-** Por cumplimiento voluntario de la reclamación antes de la sentencia, y

**IV.-** Fuera de los casos previstos en los dos artículos precedentes, cuando cualquiera que sea el estado del procedimiento, no se haya efectuado ningún acto procesal ni promoción durante un término mayor de un año, así sea con el solo fin de pedir el dictado de la resolución pendiente.

El término debe contarse a partir de la fecha en que se haya realizado el último acto procesal o en que se haya hecho la última promoción.

Lo dispuesto por esta fracción es aplicable en todas las instancias, tanto en el negocio principal como en los incidentes, con excepción de los casos de revisión forzosa. Caducado el principal, caducan los incidentes. La caducidad de los incidentes sólo produce la del principal cuando hayan suspendido el procedimiento en éste.”.

Por lo tanto, como lo afirma Ovalle Favela, se puede señalar que la caducidad en materia procesal se entiende como “un sinónimo de perención, a cual sobreviene porque se ha abandonado a instancia, también se puede considerar como una figura jurídica que opera en el proceso a causa de la inactividad procesal de las dos partes durante un proceso de tiempo más o menos prolongado.”.<sup>66</sup>

En el derecho fiscal, la caducidad se enfoca a la pérdida del derecho de la autoridad para seguir haciendo uso de las facultades de comprobación una vez concluido el término establecido por la ley. Tiene su fundamento en el artículo 67 del Código Fiscal de la Federación, mismo que dispone:

**“ARTÍCULO 67.-** Las facultades de las autoridades fiscales para determinar las contribuciones omitidas y sus accesorios, así como para imponer sanciones por

---

<sup>66</sup> OVALLE FABELA, José, *Derecho Procesal Civil*, 5ª ed., editorial Harla, México, 1994.

infracciones a dichas disposiciones, se extinguen en el plazo de cinco años contados a partir del día siguiente a aquél en que:

I. Se presentó la declaración del ejercicio, cuando se tenga obligación de hacerlo. En estos casos las facultades se extinguirán por ejercicios completos, incluyendo aquellas facultades relacionadas con la exigibilidad de obligaciones distintas de la de presentar la declaración del ejercicio. No obstante lo anterior, cuando se presenten declaraciones complementarias el plazo empezará a computarse a partir del día siguiente a aquél en que se presentan, por lo que hace a los conceptos modificados en relación a la última declaración de esa misma contribución en el ejercicio.

II. Se presentó o debió haberse presentado declaración o aviso que corresponda a una contribución que no se calcule por ejercicios o a partir de que se causaron las contribuciones cuando no exista la obligación de pagarlas mediante declaración.

III. Se hubiere cometido la infracción a las disposiciones fiscales; pero si la infracción fuese de carácter continuo o continuado, el término correrá a partir del día siguiente al en que hubiese cesado la consumación o se hubiese realizado la última conducta o hecho, respectivamente.

IV. Se levante el acta de incumplimiento de la obligación garantizada, tratándose de la exigibilidad de fianzas a favor de la Federación constituidas para garantizar el interés fiscal, la cual será notificada a la afianzadora.

El plazo a que se refiere este artículo será de diez años, cuando el contribuyente no haya presentado su solicitud en el registro federal de contribuyentes, no lleve contabilidad o no la conserve durante el plazo que establece este Código, así como por los ejercicios en que no presente alguna declaración del ejercicio, estando obligado o presentarlas; en este último caso el plazo de diez años se computará a partir del día siguiente a aquél en que se debió haber presentado la declaración del ejercicio. En los casos en que posteriormente el contribuyente en forma espontánea presente la declaración omitida y cuando ésta no sea requerida, el plazo será de cinco años, sin que en ningún caso este plazo de cinco años, sumado al tiempo transcurrido entre la fecha en que debió presentarse la declaración omitida y la fecha en que se presentó espontáneamente, exceda de diez años. Para los efectos de este artículo las declaraciones del ejercicio no comprenden las de pagos provisionales.

En los casos de responsabilidad solidaria a que se refiere el artículo 26 fracción III de este Código, el plazo será de tres años a partir de que la garantía del interés fiscal resulte insuficiente.

El plazo señalado en este artículo no está sujeto a interrupción y sólo se suspenderá cuando se ejerzan las facultades de comprobación de las autoridades fiscales a que se refieren las fracciones II, III y IV del artículo 42 o cuando se interponga algún recurso administrativo o juicio.

El plazo de caducidad que se suspende con motivo del ejercicio de las facultades de comprobación antes mencionadas inicia con la notificación de su ejercicio y concluye cuando se notifiquen la resolución definitiva por parte de la autoridad fiscal. La suspensión a que se refiere este párrafo estará condicionada a que cada seis meses se levante cuando menos un acta parcial o final, o se dicte la resolución definitiva. De no cumplirse esta condición se entenderá que no hubo suspensión.

En todo caso, el plazo de caducidad que se suspende con motivo del ejercicio de las facultades de comprobación, adicionado con el plazo por el que no se suspende dicha caducidad, no podrá exceder de diez años. Tratándose de visitas domiciliarias y de revisión de la contabilidad en las oficinas de las propias autoridades, en que las mismas estén sujetas a un plazo máximo de seis meses para su conclusión y dos ampliaciones por periodos iguales, el plazo de caducidad que se suspende con motivo del ejercicio de las facultades de comprobación, adicionado con el plazo por el que no se suspende dicha caducidad, no podrá exceder de seis años con seis meses.

Las facultades de las autoridades fiscales para investigar hechos constitutivos de delitos en materia fiscal, no se extinguirán conforme a este artículo.

Los contribuyentes, transcurridos los plazos a que se refiere este artículo, podrán solicitar se declare que se han extinguido las facultades de las autoridades fiscales.”

De lo anterior, es de concluirse que en el citado precepto legal, se hace referencia textualmente a la figura de la caducidad, por lo que es de concluirse que sí opera la caducidad en materia fiscal, ya que derivado del análisis del texto legal, se desprende que existe una sanción a la autoridad fiscal consistente en la pérdida del derecho para ejercitar sus facultades de comprobación como consecuencia del transcurso del período establecido para que la autoridad realice sus funciones de comprobación.

Para completar esta idea, se puede tomar el criterio emitido por el poder Judicial que establece:

**“CADUCIDAD Y PRESCRIPCIÓN. CUANDO OPERAN, CONFORME A LOS ARTÍCULOS 67 Y 146 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. DIFERENCIA ENTRE ESTAS FIGURAS JURÍDICAS.** La caducidad es la sanción que la ley impone al fisco por su inactividad e implica necesariamente la pérdida o la extinción para el propio fisco, de una facultad o de un derecho para determinar, liquidar o fijar en cantidad líquida una obligación fiscal. Esta figura jurídica, que debemos aclarar que pertenece al derecho adjetivo o procesal (a diferencia de la prescripción que pertenece al derecho sustantivo), se encuentra contemplada en el artículo 67 del Código Fiscal de la Federación, dicho numeral establece el plazo de cinco años para que se extingan las facultades de las autoridades fiscales para comprobar el cumplimiento de las disposiciones fiscales, determinar las contribuciones omitidas y sus accesorios, así como para imponer sanciones por infracción a dichas disposiciones. Para el cómputo del plazo de cinco años, el artículo en comento señala tres supuestos que son: el primero, los cinco años comenzarán a contarse a partir del día siguiente a aquél en que se presentó la declaración del ejercicio, cuando se tenga obligación de hacerlo (extinguiéndose

por ejercicios completos); en el segundo supuesto, comenzarán a contarse a partir del día siguiente en que se presentó o debió presentarse la declaración o aviso que corresponda a una contribución que no se calcule por ejercicios, o bien, a partir de que se causaron las contribuciones cuando no exista la obligación de pagarlas mediante declaración; y el tercer caso, se contarán los cinco años a partir del día siguiente a aquél en que se hubiera cometido la infracción a las disposiciones fiscales, o bien, en que hubiese cesado su consumación o realizado la última conducta o hecho. Este plazo de cinco años para que opere la caducidad de las facultades de la autoridad fiscal, fue prolongado a diez años en los siguientes casos: 1) Cuando el contribuyente no haya presentado su solicitud ante el Registro Federal de Contribuyentes. 2) Cuando el contribuyente no lleve contabilidad. 3) Cuando no presente alguna declaración del ejercicio, estando obligado a presentarla, en este caso los diez años comenzarán a correr a partir del día siguiente a aquél en que se debió haber presentado la declaración del ejercicio. Ahora bien, dicho plazo para la extinción de las facultades de las autoridades fiscales queda suspendido cuando se interponga algún recurso administrativo o juicio, esto es, con la interposición de cualquier recurso administrativo o la promoción de un juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación, o bien juicio de amparo se suspenderá el plazo. Por otra parte, debemos recordar que la ley concede a las autoridades fiscales facultades investigadoras y verificadoras, como son el practicar visitas domiciliarias, solicitar informes a los contribuyentes, etcétera. Estas facultades también se extinguen en un plazo de cinco años por caducidad, excepción hecha de las facultades para investigar hechos constitutivos de delitos en materia fiscal, las cuales no se extinguen conforme al numeral 67 del Código Fiscal, sino de acuerdo con los plazos de prescripción de los delitos de que se trate, conforme al artículo 100 de dicho ordenamiento. Por último, resta decir que el precepto a estudio concede a los contribuyentes la oportunidad para solicitar que se declare que se han extinguido las facultades de las autoridades para determinar las contribuciones omitidas y sus accesorios, así como para imponer sanciones por infracciones a dichas disposiciones fiscales. Por lo que hace a la prescripción, éste es el medio para adquirir bienes o librarse de obligaciones mediante el transcurso de cierto tiempo y bajo las condiciones establecidas en la ley, así a la adquisición de bienes en virtud de la posesión, se le llama prescripción positiva y la liberación de obligaciones por no exigirse su cumplimiento se llama prescripción negativa. Esta figura jurídica a diferencia de la caducidad pertenece al derecho sustantivo, y se refiere a la extinción de una obligación fiscal (impuestos, derechos, productos o aprovechamientos) por el transcurso del tiempo. Se encuentra contemplada en los artículos 22 y 146 del Código Fiscal de la Federación; el primer numeral prevé la extinción de la obligación del Estado por el transcurso del tiempo de devolver las cantidades pagadas de más, cuando los contribuyentes son negligentes en exigir el reembolso de las cantidades pagadas de más o indebidamente por conceptos tributarios, estableciendo que ésta opera en los mismos términos que tratándose de créditos fiscales, y el segundo precepto, instituye la prescripción de los créditos fiscales, en el término de cinco años. Este término de cinco años, para que prescriban los créditos fiscales, se inicia a partir de la fecha en que el pago pudo ser legalmente exigido por la autoridad fiscal; esta aseveración del legislador implica necesariamente que el acreedor fiscal tenga conocimiento de la existencia de su derecho, así, cuando el crédito fiscal sea fijado por el Estado, bastará con que se cumpla el plazo señalado para su cumplimiento, para que comience a correr la prescripción a favor del particular, pero cuando la determinación del crédito fiscal deba ser determinada por el contribuyente, será éste quien debe presentar la declaración de la existencia del hecho generador y del nacimiento del crédito fiscal, para que comience a correr el término de cinco años para la prescripción del mismo, y en el supuesto de que no presente su declaración, el término comenzará a correr a partir de la fecha en que debió



presentar su declaración. Ahora bien, el precepto en comento nos indica, que el término de cinco años se interrumpe con cada gestión de cobro que el acreedor notifique o haga saber al deudor o por el reconocimiento expreso o tácito de éste, respecto a la existencia del crédito fiscal, y completa esta idea, diciendo que se considera gestión de cobro cualquier actuación de la autoridad dentro del procedimiento administrativo de ejecución, siempre que se haga del conocimiento del deudor. También, tratándose de prescripción, el legislador concede, al igual que en la caducidad, la oportunidad al contribuyente de solicitar se declare ésta, sin tener que esperar a que la autoridad fiscal pretenda cobrar el crédito fiscal que ha prescrito; del análisis de estas dos figuras jurídicas, se advierten dos diferencias fundamentales, que mientras la caducidad se refiere a la extinción de las facultades de la autoridad para determinar, liquidar o fijar en cantidad líquida una obligación fiscal, por el simple transcurso del tiempo (en unos casos cinco años y en otros diez años), la prescripción se refiere a la extinción de una obligación fiscal a cargo del contribuyente, también por el transcurso del tiempo (cinco años); y la segunda que la caducidad se suspende con la interposición de algún recurso administrativo o juicio, y el término para la prescripción se interrumpe con cada gestión de cobro que se le notifique al deudor o por el reconocimiento expreso o tácito de éste.”<sup>67</sup>

De lo expuesto en los últimos apartados, se concluye que a pesar de que la figura jurídica de la caducidad, difiere en cada materia, ésta tiene el mismo objetivo, que consiste en establecer una sanción, por falta de ejercer un derecho, en el término establecido en la legislación correspondiente.

Como ha quedado claro en las definiciones antes expresadas y del análisis hecho acerca de los elementos de caducidad, se puede considerar que al momento en que opera la caducidad, el principal objeto es que la autoridad que se encuentra desahogando el procedimiento respectivo, queda impedida para pronunciarse al respecto, es decir, pierde el derecho a emitir resolución alguna.

Lo anterior se deriva de que “la eficacia de la caducidad va indisolublemente unida a la existencia de la pérdida de un derecho perentorio para el ejercicio de un derecho, de una facultad o de una potestad, transcurrido el cual ya no es posible dicho ejercicio.”<sup>68</sup>

---

<sup>67</sup> Octava Época Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Fuente: Semanario Judicial de la Federación VII, Junio de 1991 Página: 222 Tesis Aislada Materia(s): Administrativa.

<sup>68</sup> FALCÓN, R. y TELLA, *La Prescripción en Materia Tributaria. La Ley*, Madrid 1992, p. 49. Citado por GARCÍA NOVOA, Cesar, *El Principio de Seguridad Jurídica en Materia Tributaria*. MARCIAL PONS, Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A. Madrid, 2000, p. 248.

### **3. Diferencia entre caducidad y prescripción:**

Aunque pueda considerarse que exista una cierta confusión entre ambas figuras jurídicas, después del breve análisis realizado a cada una de éstas se ha de de manera concreta algunas características que diferencian una figura de otra.

1.- La caducidad pone fin a la instancia y de cierta forma la inutiliza; mientras que con la prescripción, es la acción la que se extingue.

2.- Con la caducidad se da la pérdida de todos los derechos procesales a causa de la inactividad de las partes de un juicio, con la prescripción se obtiene la pérdida de un derecho sustancial por el transcurso del tiempo.

3.- Los derechos que sirven de objeto a la caducidad pueden ser patrimoniales o no patrimoniales, mientras que los afectados por la prescripción son siempre de carácter patrimonial.

4.- La figura de la caducidad es irrenunciable, mientras que el interesado puede renunciar a la prescripción.

5.- Los plazos para que se de la caducidad no puede suspenderse; mientras que la caducidad admite suspensión.

### **4. Caducidad de la instancia:**

La caducidad de la instancia “es un instituto del derecho procesal que consiste en un determinado tiempo en el que la parte que inicia el juicio (el actor) debe impulsar el proceso. Si en ese plazo no lo impulsa, pierde la oportunidad de seguir adelante con el juicio.”<sup>69</sup>

---

<sup>69</sup> SOSA, Toribio E., *Caducidad de Instancia*, ed. *La Ley, Argentina, 2005*, p. 8.

Se justifica su existencia en la presunción de abandono de la instancia que el instituto importa. Por ello, es una pena que se impone al litigante negligente, a aquél que deja paralizado el proceso por un tiempo prolongado y evidencia, con dicha actitud, falta de interés en su prosecución y el desistimiento tácito de los actos que ha realizado hasta ese momento.

En el procedimiento administrativo, la caducidad consiste en “la eliminación del acto dispuesta unilateralmente por la administración en razón de que el particular no ha cumplido con las obligaciones que dimanen del acto administrativo.”.<sup>70</sup>

Requiere un texto expreso que así la consagre. Se trata de una sanción impuesta al administrado y, como principio, rige solo a su respecto. En otras palabras, existe caducidad del acto administrativo, ya sea en contra del administrado, así como a su favor.

Ello resulta de lo dispuesto por el artículo 60 de Ley Federal de Procedimiento Administrativo que dispone lo siguiente: *“Cuando se trate de procedimientos iniciados de oficio se entenderán caducados, y se procederá al archivo de las actuaciones, a solicitud de parte interesada o de oficio, en el plazo de 30 días contados a partir de la expiración del plazo para dictar resolución.”*.<sup>71</sup>

La caducidad de la instancia, encuentra sentido en el hecho de que cuando la actividad procesal se desarrollaba a impulsos de las partes, no cabe duda de que el proceso quedaba paralizado, cuando ese impulso de parte no existía y ante esa inactividad el legislador no podía quedar expectante, porque la situación de litispendencia no es una situación definitiva sino provisional, y como tal con vocación de tener un fin, lo antes posible, y desde luego sin posibilidad de prolongarse indefinidamente; por ello se establece la institución de la caducidad de la instancia.

---

<sup>70</sup> *Ib.*

<sup>71</sup> CASSAGNE, Juan Carlos, *Derecho Administrativo*, 7ª ed., ed. Abeledo-Perrot, Bs. As., 2002, Tomo II, p.283.

Así las cosas, se concluye que la caducidad de la instancia se puede definir como la terminación anormal del proceso por inactividad de alguna de las partes durante el tiempo prefijado en la ley.

## 5. Preclusión:

La “preclusión procesal” consiste en lo siguiente:

*“Cada acto ha de realizarse en la oportunidad debida, ni antes ni después. Esto implica que el acto debe cumplirse en la fase que le corresponde y en el momento indicado, transcurridos los cuales, caduca el derecho y se pierde el trámite no utilizado. El paso de una fase, etapa o estadio al siguiente, supone la clausura del anterior, de tal manera que los actos procesales cumplidos quedan firmes y no puede volverse sobre ellos.”<sup>72</sup>*

La preclusión consiste en la pérdida o extinción de una actividad procesal, por haberse alcanzado los límites impuestos por el legislador para el ejercicio de las facultades procesales de las partes.

Con esta figura se tiende a que el proceso progrese paulatinamente hasta llegar a su finalización por la sentencia, o, eventualmente, a que caduque la instancia por la inactividad de las partes (perención de instancia o caducidad).

Además, se impide que el proceso retroceda a puntos de partida ya cumplidos, o que se reproduzcan actos procesales ya cumplidos o que no tuvieron cumplimiento en el orden establecido por la ley.

---

<sup>72</sup> <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/91/art/art11.htm> Página consultada el 26 de Noviembre del 2008.

La palabra preclusión, proviene (del latín *praeccludo, praecclusi, praecclusum*, que quiere decir cerrar, atrancar, obstruir, impedir, caducar, extinguirse). El profesor Couture afirmó que “la preclusión es un modernismo jurídico de este siglo, tomado del inglés, preclusión y este a su sustantivo, a su vez, del latín *praeccludo-ere*, cerrar.”.<sup>73</sup>

Independientemente de su denominación técnica, el fenómeno en que la preclusión consiste se ha manifestado desde la antigüedad como un importante factor de seguridad e irreversibilidad en el desarrollo del proceso. Así se confirma al contemplar las grandes secciones en que se dividían los juicios.

La preclusión es, en suma, un fenómeno de extinción de expectativas y de facultades de obrar válidamente en un proceso determinado, en función de tiempo. Aparece, dice Humberto Briseño Sierra, “cuando la situación de los actos alcanza el objeto legal o hace superflua la continuación del transcurso del tiempo.”.<sup>74</sup>

Chiovenda señaló tres grandes supuestos de la preclusión, a saber:

a) Por haber transcurrido el lapso legalmente hábil para efectuar el acto de que se trate, sin que la parte a quien le incumba lo haya realizado (a este supuesto, podemos llamarle preclusión por inoperación).

b) Por haber ejecutado el acto en cuestión dentro de la oportunidad legal (un plazo o un momento determinado) por la parte dotada de la facultad procesal para hacerlo, esto se conoce generalmente como consumación, y

c) La preclusión por incompatibilidad, que “se produce cuando después de ejecutado el acto o ejercitada la facultad por la parte legalmente apta para llevarlo a

---

<sup>73</sup> COUTURE, Eduardo J., *Fundamentos del Derecho Procesal Civil*, editorial Palma, Bs. As., 1977, en términos de lo dispuesto por los artículos 234 fracción I del Código Fiscal de la Federación, 129, 197 y 202 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria en materia fiscal. 194 y 197.

<sup>74</sup> BRISEÑO SIERRA, Humberto, *Derecho Procesal*, Volumen I y II, México, ed. Oxford, 2000, p.67.

cabo, ella misma efectúa o trata de efectuar otro acto o de utilizar de modo incongruente u opuesto con respecto al primero.”.<sup>75</sup>

Al sistema así descrito le llaman los teóricos, de preclusión rígida. Es de orden público por lo tanto puede el juez invocarla de oficio tanto como la parte puede aprovecharse de ella libremente en su beneficio.

## **6. Diferencias que existen entre la figura jurídica de la preclusión con la caducidad y prescripción:**

A diferencia de algunas similitudes aparentes, la preclusión no se confunde en modo alguno con la caducidad, con la prescripción, ni aún con la cosa juzgada.

No se identifica con la caducidad o perención de la instancia, porque esta, si bien es cierto, es de orden público y puede ser invocada de oficio por el juez, no obedece a la inactividad de una sola parte como la preclusión sino a la inactividad permanente e ininterrumpida de ambas. Se distingue también de sus efectos puesto que la preclusión cierra una etapa o frase procesal, y hace que el proceso pueda seguir adelante, mientras que la caducidad lo extingue y deja sin efectos en su totalidad en cualquier estado que se encuentre hasta antes de que concluya la audiencia de pruebas, alegatos y sentencia.

No se confunde tampoco esta figura con la prescripción, dado que esta última es de derecho privado, razón por la cual es susceptible de renuncia, de interrupción por acto de parte y la única causa que puede producirla es el transcurso del tiempo. Sus efectos pueden generar derechos (prescripción positiva) o extinguirlos en perjuicio de su titular, lo que no sucede con la preclusión, la cual, repetimos, es puramente extintiva y sólo opera en el *iter* del proceso, en tanto que la prescripción se produce fuera de él.

---

<sup>75</sup> CHIOVENDA, José, *Ensayos de Derecho Procesal Civil*, Tr.: José Casáis y Santaló, Madrid, ed. Reus, 1977, p.36.

Aunado a todo lo anterior, resultan completamente contradictorios los criterios sustentados por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, toda vez que resuelven de una manera totalmente contraria a un asunto relativamente similar, referente al procedimiento administrativo seguido en materia aduanera, pues la Segunda Sala referida, ha establecido lo siguiente:

**“PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MATERIA ADUANERA. LA EMISIÓN DE LA RESOLUCIÓN QUE RECAIGA A ÉSTE, FUERA DEL PLAZO DE CUATRO MESES, PREVISTO EN LOS ARTÍCULOS 155 DE LA LEY ADUANERA VIGENTE EN 1996 Y 153, TERCER PÁRRAFO, DEL MISMO ORDENAMIENTO, VIGENTE EN 1999 Y EN 2000, CONDUCE A DECLARAR SU NULIDAD LISA Y LLANA.<sup>76</sup>** Los artículos 155 de la Ley Aduanera vigente en 1996 y 153, tercer párrafo, del mismo ordenamiento, vigente en 1999 y en 2000, disponen que, tratándose de un procedimiento administrativo en materia aduanera, en los supuestos en que el interesado no desvirtúe mediante pruebas documentales los hechos y circunstancias que motivaron el inicio del procedimiento, así como cuando ofrezca pruebas distintas, las autoridades aduaneras dictarán resolución en un plazo que no exceda de cuatro meses a partir de la fecha en que se levante el acta de embargo respectiva, determinando, en su caso, las contribuciones y las cuotas compensatorias omitidas e impondrán las sanciones que procedan. En este contexto, aun cuando los preceptos citados no establecen sanción expresa para el caso de que la autoridad no dé cumplimiento dentro del plazo previsto en la ley, tal ilegalidad ocasiona la nulidad lisa y llana de aquella resolución, en términos de la fracción IV del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, ya que estimar lo contrario implicaría que las autoridades pudieran practicar actos de molestia en forma indefinida, quedando a su arbitrio la duración de su actuación, lo que resulta violatorio de la garantía de seguridad jurídica prevista en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de lo dispuesto en los preceptos de la Ley en mención que delimitan temporalmente la actuación de dicha autoridad en el entendido que al decretarse tal anulación, la consecuencia se traduce no sólo en el impedimento de la autoridad para reiterar su acto, sino también trasciende a la mercancía asegurada pues ésta deberá devolverse. No obsta a lo anterior, el contenido de la tesis de jurisprudencia 2a./J. 41/2000<sup>77</sup>, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XI, mayo de 2000, página 226, ya que se refiere a la hipótesis en que la autoridad cumplimenta fuera del plazo de cuatro meses una sentencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que declara la nulidad de un acto administrativo, mientras que el supuesto antes plasmado alude al caso en que la autoridad aduanera omite resolver la situación del particular en un procedimiento administrativo en materia aduanera, dentro de

---

<sup>76</sup> Novena Época Instancia: Segunda Sala Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XVI, Diciembre de 2002 Página: 247 Tesis: 2a./J. 140/2002 Jurisprudencia Materia(s): Administrativa

<sup>77</sup> Esta tesis citada aparece publicada con el rubro “SENTENCIA DE NULIDAD FISCAL PARA EFECTOS, EL CUMPLIMIENTO FUERA DEL TÉRMINO LEGAL DE CUATRO MESES PREVISTO EN EL ARTÍCULO 239, ANTEPENULTIMO PÁRRAFO NO OCASIONA LA ILEGALIDAD DE LA RESOLUCIÓN DICTADA POR LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA EN ACATAMIENTO A ELLA.”.

un plazo de cuatro meses contados a partir del levantamiento del acta de embargo.”.

De la lectura a la jurisprudencia arriba invocada, se observa que el criterio de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, coincide con la finalidad de la presente investigación en el sentido que aun cuando en la ley de la materia no se señala consecuencia alguna para el incumplimiento de la resolución del asunto por parte de la autoridad competente, la falta de observancia de los términos establecidos por la ley, es una clara ilegalidad y por consecuencia, cualquier resolución emitida fuera del término debe ser declarada nula lisa y llanamente, en términos de la fracción IV, del artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Cabe señalar que la contradicción a la que se hace referencia, se da en cuanto a que, mientras que para el hecho de emitir la resolución que recaiga al procedimiento administrativo en materia aduanera fuera el plazo de cuatro meses, se impone como sanción la nulidad lisa y llana de la misma; por el contrario, en tratándose del término con que cuenta la Administración Central de Laboratorio y Servicios Científicos, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa ha establecido que no existe precepto legal alguno que obligue a dicha autoridad a emitir su dictamen en determinado término y que por lo tanto no puede operar caducidad alguna, sin que sea aplicable en el caso lo dispuesto por el artículo 192 de la Ley de Amparo, pues la tesis de Jurisprudencia citada, no es exactamente aplicable al caso que se plantea.

Por todo lo anterior, es de concluirse que existen diversas figuras jurídicas que establecen la pérdida el derecho de la potestad de las autoridades para realizar determinados actos o determinar contribuciones.



En el caso en particular, la preclusión consiste en la pérdida o extinción de una actividad por haberse alcanzado los límites impuestos por el legislador para el ejercicio de las facultades de las partes.

Como ha quedado establecido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que, aun cuando la ley aduanera no señala consecuencia alguna para el incumplimiento de la resolución del asunto por parte de la autoridad competente dentro del plazo de cuatro meses establecido en los artículos 152 y 153 de la Ley Aduanera, se debe entender que existe una falta de observancia de los términos establecidos por la ley, lo cual es una clara ilegalidad y por consecuencia, cualquier resolución emitida fuera del término debe ser declarada nula lisa y llanamente, en términos de la fracción IV, del artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Luego entonces, resulta evidente que sí existe la posibilidad de que se establezca determinada temporalidad que deba prevalecer durante los procedimientos en los que sea necesario levantar una toma muestra a efecto e determinar la naturaleza, estado, origen y demás características de las mercancías sujetas a revisión, a que hace referencia el artículo 44 de la Ley Aduanera; así como que se establezca una sanción a la autoridad, para el caso de que no cumpla con dicha temporalidad, ello con el fin de que la autoridad aduanera no caiga en una actuación de ilegalidad dentro del procedimiento y se deje al gobernado en un estado de inseguridad jurídica.

## **CAPÍTULO IV. NECESIDAD DE REFORMAR EL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 153 DE LA LEY ADUANERA**

### **1. Legislación vigente:**

El primer párrafo del artículo 153 de la Ley Aduanera resulta ser una norma imperfecta, toda vez que no contiene una sanción para el caso de que la autoridad encargada de emitir el dictamen para establecer la descripción, naturaleza, estado, origen y demás características de las mercancías, no emita con celeridad el dictamen respectivo.

A efecto de demostrar lo anterior, se han de transcribir a continuación los artículos 43, 44, 45, 46, 150 y 153 de la Ley Aduanera, al tener relación con la reforma que se plantea, siendo dichos preceptos del tenor siguiente:

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

En las aduanas que señale la Secretaría mediante reglas, tomando en cuenta su volumen de operaciones y cuando su infraestructura lo permita, independientemente del resultado que hubiera determinado el mecanismo de selección automatizado en la primera ocasión, el interesado deberá activarlo por segunda ocasión a efecto de determinar si las mercancías estarán sujetas a reconocimiento aduanero por parte de los dictaminadores aduaneros autorizados por la Secretaría. En caso negativo, se entregarán las mercancías de inmediato.

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

Si no se detectan irregularidades en el reconocimiento aduanero o segundo reconocimiento que den lugar al embargo precautorio de las mercancías, se entregarán éstas de inmediato.

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

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

Tratándose de la exportación de mercancías por aduanas de tráfico marítimo, no será necesario presentar las mercancías ante el mecanismo de selección automatizado, siempre que las mercancías se encuentren dentro del recinto fiscal o fiscalizado, por lo que en caso de que el mecanismo de selección automatizado determine que deba practicarse el reconocimiento aduanero, éste deberá efectuarse en el recinto correspondiente.

En los supuestos en que no se requiera pedimento para activar el mecanismo de selección automatizado, se deberán presentar ante dicho mecanismo las mercancías con la documentación correspondiente, en los términos a que se refiere este artículo.

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

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

**“ARTÍCULO 44.** El reconocimiento aduanero y segundo reconocimiento consisten en el examen de las mercancías de importación o de exportación, así como de sus muestras, para allegarse de elementos que ayuden a precisar la veracidad de lo declarado, respecto de los siguientes conceptos:

I. Las unidades de medida señaladas en las tarifas de las leyes de los impuestos generales de importación o exportación, así como el número de piezas, volumen y otros datos que permitan cuantificar la mercancía.

II. La descripción, naturaleza, estado, origen y demás características de las mercancías.

III. Los datos que permitan la identificación de las mercancías, en su caso.”.

**“ARTÍCULO 45.** Cuando en el reconocimiento aduanero o segundo reconocimiento se requiera efectuar la toma de muestras de mercancías estériles, radiactivas, peligrosas o cuando sean necesarias instalaciones o equipos especiales para la toma de las mismas, los importadores o exportadores las deberán tomar previamente y las entregarán al agente o apoderado aduanal quien las presentará al momento del reconocimiento aduanero o segundo reconocimiento. En todo caso se podrán tomar las muestras al momento del reconocimiento aduanero o segundo reconocimiento en los términos que establezca el Reglamento.

Los importadores o exportadores que estén inscritos en el registro para la toma de muestras de mercancías estériles, radiactivas, peligrosas, o para las que se requiera de instalaciones o equipos especiales para la toma de las mismas, no estarán obligados a presentar las muestras a que se refiere el párrafo anterior.

Las autoridades aduaneras podrán suspender hasta por seis meses la inscripción en el registro a que se refiere este artículo, cuando en el ejercicio de sus facultades de comprobación detecten irregularidades entre lo declarado y la mercancía efectivamente importada o exportada. Asimismo, dichas autoridades podrán cancelar la citada inscripción, cuando el importador o exportador hubiera sido suspendido en tres ocasiones o cuando las autoridades competentes detecten cualquier maniobra tendiente a eludir el cumplimiento de las obligaciones fiscales. En ambos casos, se determinarán los créditos fiscales omitidos y se aplicará una multa equivalente del 8% al 10% del valor comercial de las mercancías que se hubieran importado al territorio nacional o exportado del mismo, declarándolas en los mismos términos que aquella en que se detectó alguna irregularidad en lo declarado y en lo efectivamente importado o exportado, realizadas en los seis meses anteriores o en el tiempo que lleve de operación si éste es menor, sin perjuicio de las demás sanciones que resulten aplicables.

Cuando se realice la toma de muestras, se procederá a levantar el acta de muestreo correspondiente.”.

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

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

En dicha acta se deberá hacer constar:

I. La identificación de la autoridad que practica la diligencia.

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

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

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

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

Se apercibirá al interesado de que si los testigos no son designados o los designados no aceptan fungir como tales, quien practique la diligencia los designará; que de no señalar el domicilio, de señalar uno que no le corresponda a él o a su representante, de desocupar el domicilio señalado sin aviso a la autoridad competente o señalado un nuevo domicilio que no le corresponda a él o a su representante, de desaparecer después de iniciadas las facultades de comprobación o de oponerse a las diligencias de notificación de los actos relacionados con el procedimiento, negándose a firmar las actas que al efecto se levanten, las notificaciones que fueren personales se efectuarán por estrados, siempre que, en este último caso y tratándose del reconocimiento aduanero, segundo reconocimiento o de la verificación de mercancías en transporte, se cuente con visto bueno del administrador de la aduana.

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

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

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

**“ARTÍCULO 153.** El interesado deberá ofrecer por escrito, las pruebas y alegatos que a su derecho convenga, ante la autoridad aduanera que hubiera levantado el acta a que se refiere el artículo 150 de esta Ley, dentro de los diez días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación de dicha acta. El ofrecimiento, desahogo y valoración de las pruebas se hará de conformidad con lo dispuesto por los artículos 123 y 130 del Código Fiscal de la Federación. Tratándose de la valoración de los documentos con los que se pretenda comprobar la legal estancia o tenencia de las mercancías, cuando la información en ellos contenida deba transmitirse en el sistema electrónico previsto en el Artículo 38 de esta Ley para su despacho, se dará pleno valor probatorio a la información transmitida.

Cuando el interesado presente pruebas documentales que acrediten la legal estancia o tenencia de las mercancías en el país; desvirtúen los supuestos por los cuales fueron objeto de embargo precautorio o acrediten que el valor declarado fue determinado de conformidad con el Título III, Capítulo III, Sección Primera de esta Ley en los casos a que se refiere el artículo 151, fracción VII de esta Ley, la autoridad que levantó el acta a que se refiere el artículo 150 de esta Ley, dictará de inmediato la resolución, sin que en estos casos se impongan sanciones; de existir mercancías embargadas se ordenará su devolución.

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

Se entiende que el expediente se encuentra debidamente integrado cuando hayan vencido los plazos para la presentación de todos los escritos de pruebas y alegatos o, en caso de resultar procedente, la autoridad encargada de emitir la resolución haya llevado a cabo las diligencias necesarias para el desahogo de las pruebas ofrecidas por los promoventes.

De no emitirse la resolución definitiva en el término de referencia, quedarán sin efectos las actuaciones de la autoridad que dieron inicio al procedimiento.

Tratándose de mercancías excedentes o no declaradas embargadas a maquiladoras y empresas con programas de exportación autorizados por la Secretaría de Economía, cuando dentro de los diez días siguientes a la notificación del acta a que se refiere este artículo, el interesado presente escrito en el que manifieste su consentimiento con el contenido del acta, la autoridad aduanera que hubiera iniciado el procedimiento podrá emitir una resolución provisional en la que determine las contribuciones y cuotas compensatorias omitidas y las sanciones que procedan. Cuando el interesado en un plazo de cinco días a partir de que surta efectos la notificación de la resolución provisional acredite el pago de las contribuciones, accesorios y multas correspondientes y, en su caso, el cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias, la autoridad aduanera ordenará la devolución de las mercancías.”

De los anteriores preceptos legales se desprende que los artículos 43 y 44 de la Ley Aduanera regulan el reconocimiento aduanero y segundo reconocimiento aduanero, que consisten en que la autoridad aduanera realice un examen de las mercancías de importación o exportación, así como de sus muestras, para allegarse de elementos que ayuden a precisar la veracidad de lo declarado en el documento respectivo.

Por su parte, el artículo 45 del mismo ordenamiento legal, dispone la posibilidad de que la autoridad aduanera realice una toma de muestras; mientras que el artículo

46 de la propia Ley establece la obligación del levantamiento de un acta circunstanciada cuando durante el reconocimiento aduanero se detecte alguna irregularidad.

Posteriormente el artículo 150 de la Legislación Aduanera establece los requisitos que debe contener el acta de inicio del procedimiento administrativo en materia aduanera; mientras que el diverso 153 de la misma Ley, prevé el plazo para la conclusión del procedimiento administrativo en materia aduanera.

## **2. Sanciones que se establecen en la Ley Aduanera:**

Del artículo 43 de la Ley Aduanera transcrito en el punto que antecede se desprende que el reconocimiento aduanero debe efectuarse ante quien presente las mercancías en el recinto fiscal; a su vez, el artículo 46 de la misma ley es contundente en disponer que el acta de irregularidades de un reconocimiento aduanero debe contener los hechos observados, y entre éstos, obvio es catalogar el referente al origen de dicho reconocimiento, como es el accionamiento del mecanismo de selección automatizado que dio origen al mismo.

Ahora bien, si dichas actas son notificadas en fechas diferentes a aquélla en que se presentó la mercancía, resulta evidente que las mismas no fueron levantadas el mismo día de los hechos atribuidos al gobernado, por lo que con ello se violenta el contenido de los artículos 43 y 46 de la Ley Aduanera, trayendo como consecuencia que la resolución que al efecto se emita se encuentre viciada de nulidad.

Además de dicha sanción, existen otras que se encuentran previstas en los artículos 152 y 153 de la propia Legislación Aduanera, que disponen lo siguiente:

**“ARTÍCULO 152.** En los casos en que con motivo del reconocimiento aduanero, del segundo reconocimiento, de la verificación de mercancías en transporte, de la revisión de los documentos presentados durante el despacho o del ejercicio de las

facultades de comprobación, en que proceda la determinación de contribuciones omitidas, cuotas compensatorias y, en su caso, la imposición de sanciones y no sea aplicable el Artículo 151 de esta Ley, las autoridades aduaneras procederán a su determinación, sin necesidad de sustanciar el procedimiento establecido en el Artículo 150 de esta Ley.

En este caso la autoridad aduanera dará a conocer mediante escrito o acta circunstanciada los hechos u omisiones que impliquen la omisión de contribuciones, cuotas compensatorias y, en su caso, la imposición de sanciones, y deberá señalarse que el interesado cuenta con un plazo de diez días hábiles, contados a partir del día siguiente a aquel en que surta efectos la notificación del escrito o acta, a fin de ofrecer las pruebas y formular los alegatos que a su derecho convenga.

El ofrecimiento, desahogo y valoración de las pruebas se hará de conformidad con lo dispuesto en los Artículos 123 y 130 del Código Fiscal de la Federación.

Las autoridades aduaneras emitirán resolución en un plazo que no excederá de cuatro meses, contados a partir del día siguiente a aquél en que se encuentre debidamente integrado el expediente.

Se entiende que el expediente se encuentra debidamente integrado cuando hayan vencido los plazos para la presentación de todos los escritos de pruebas y alegatos o, en caso de resultar procedente, la autoridad encargada de emitir la resolución haya llevado a cabo las diligencias necesarias para el desahogo de las pruebas ofrecidas por los promoventes.

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

En el escrito o acta de inicio del procedimiento se deberá requerir al interesado para que señale domicilio para oír y recibir notificaciones, apercibido que de no señalar el domicilio, de señalar uno que no le corresponda a él o a su representante, de desocupar el domicilio señalado sin aviso a la autoridad competente o señalando un nuevo domicilio que no le corresponda a él o a su representante, de desaparecer después de iniciadas las facultades de comprobación o de oponerse a las diligencias de notificación de los actos relacionados con el procedimiento, negándose a firmar las actas que al efecto se levanten, las notificaciones que fueren personales se efectuarán por estrados, siempre que, en este último caso y tratándose del reconocimiento aduanero, segundo reconocimiento o de la verificación de mercancías en transporte, se cuente con visto bueno del administrador de la aduana.”.

**“ARTÍCULO 153.** El interesado deberá ofrecer por escrito, las pruebas y alegatos que a su derecho convenga, ante la autoridad aduanera que hubiera levantado el acta a que se refiere el artículo 150 de esta Ley, dentro de los diez días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación de dicha acta. El ofrecimiento, desahogo y valoración de las pruebas se hará de conformidad con lo dispuesto por los artículos 123 y 130 del Código Fiscal de la Federación. Tratándose de la valoración de los documentos con los que se pretenda comprobar la legal estancia o tenencia de las mercancías, cuando la información en ellos contenida deba transmitirse en el sistema electrónico previsto en el Artículo 38 de esta Ley para su despacho, se dará pleno valor probatorio a la información transmitida.



Cuando el interesado presente pruebas documentales que acrediten la legal estancia o tenencia de las mercancías en el país; desvirtúen los supuestos por los cuales fueron objeto de embargo precautorio o acrediten que el valor declarado fue determinado de conformidad con el Título III, Capítulo III, Sección Primera de esta Ley en los casos a que se refiere el artículo 151, fracción VII de esta Ley, la autoridad que levantó el acta a que se refiere el artículo 150 de esta Ley, dictará de inmediato la resolución, sin que en estos casos se impongan sanciones; de existir mercancías embargadas se ordenará su devolución.

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

Se entiende que el expediente se encuentra debidamente integrado cuando hayan vencido los plazos para la presentación de todos los escritos de pruebas y alegatos o, en caso de resultar procedente, la autoridad encargada de emitir la resolución haya llevado a cabo las diligencias necesarias para el desahogo de las pruebas ofrecidas por los promoventes.

De no emitirse la resolución definitiva en el término de referencia, quedarán sin efectos las actuaciones de la autoridad que dieron inicio al procedimiento.

Tratándose de mercancías excedentes o no declaradas embargadas a maquiladoras y empresas con programas de exportación autorizados por la Secretaría de Economía, cuando dentro de los diez días siguientes a la notificación del acta a que se refiere este artículo, el interesado presente escrito en el que manifieste su consentimiento con el contenido del acta, la autoridad aduanera que hubiera iniciado el procedimiento podrá emitir una resolución provisional en la que determine las contribuciones y cuotas compensatorias omitidas y las sanciones que procedan. Cuando el interesado en un plazo de cinco días a partir de que surta efectos la notificación de la resolución provisional acredite el pago de las contribuciones, accesorios y multas correspondientes y, en su caso, el cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias, la autoridad aduanera ordenará la devolución de las mercancías.”.

Como se puede observar, en los artículos 152 y 153 de la Ley Aduanera, se establece como sanción el que se queden sin efectos las actuaciones de la autoridad que dieron inicio al procedimiento, para el caso de que no se resuelva dentro del plazo de cuatro meses contados a partir del día siguiente a aquél en que se encuentre debidamente integrado el expediente; entendiéndose que el expediente se encuentra debidamente integrado cuando hayan vencido los plazos para la presentación de todos los escritos de pruebas y alegatos o, en caso de resultar procedente, la autoridad encargada de emitir la resolución haya llevado a cabo las diligencias necesarias para el desahogo de las pruebas ofrecidas por los promoventes.

En adición, resulta importante establecer que la Ley Aduanera contempla como sanciones económicas, las señaladas en los artículos 177, 178, 184 y 185, del propio ordenamiento jurídico, mismos que disponen lo siguiente:

**“ARTÍCULO 177.-** Se presumen cometidas las infracciones establecidas por el artículo 176 de esta Ley, cuando:

I. Se descarguen subrepticamente mercancías extranjeras de los medios de transporte, aun cuando sean de rancho o abastecimiento.

II. Una aeronave con mercancías extranjeras aterrice en lugar no autorizado para el tráfico internacional, salvo caso de fuerza mayor, así como cuando se efectúe un transbordo entre dos aeronaves con mercancía extranjera, sin haber cumplido los requisitos previstos en el artículo 13 de esta Ley.

III. Durante el plazo a que se refiere el artículo 108, fracción I de esta Ley, la maquiladora o empresa con programa de exportación autorizado por la Secretaría de Economía que hubiera efectuado la importación temporal, no acrediten que las mercancías fueron retornadas al extranjero, se destinaron a otro régimen aduanero o que se encuentran en el domicilio en el cual se llevará a cabo el proceso para su elaboración, transformación o reparación manifestado en su programa.

IV. Se introduzcan o extraiga del país mercancías ocultas o con artificio tal que su naturaleza pueda pasar inadvertida, si su importación o exportación está prohibida o restringida o por la misma deban pagarse los impuestos al comercio exterior.

V. Se introduzcan al país mercancías o las extraigan del mismo por lugar no autorizado.

VI. Se encuentren en la franja o región fronteriza del país, mercancías que en los términos de la fracción XX del artículo 144 de esta Ley, deban llevar marbetes o sellos y no los tenga.

VII. Se encuentren fuera de la franja o región fronteriza del país, mercancías que lleven los marbetes o sellos a que se refiere la fracción XX del artículo 144 de esta Ley.

VIII. Tratándose de mercancías susceptibles de ser identificadas individualmente, no se consigne en el pedimento, en la factura, en el documento de embarque o en relación que en su caso se haya anexado al pedimento, los números de serie, parte, marca, modelo o, en su defecto, las especificaciones técnicas o comerciales necesarias para identificar las mercancías y distinguirlas de otras similares, cuando dichos datos existan. Esta presunción no será aplicable en los casos de exportación, salvo tratándose de mercancías importadas temporalmente que retornen en el mismo estado o que se hubieran importado en los términos del artículo 86 de esta Ley.

IX. Se exhiban para su venta mercancías extranjeras sin estar importadas definitivamente o sujetas al régimen de depósito fiscal, con excepción de las

muestras o muestrarios destinados a dar a conocer mercancías que se hubieran importado temporalmente.

X. Las mercancías extranjeras destinadas al régimen de depósito fiscal no arriben en el plazo autorizado al almacén general de depósito o a los locales autorizados.

XI. (Derogada).”.

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

I. Multa del 130% al 150% de los impuestos al comercio exterior omitidos, cuando no se haya cubierto lo que correspondía pagar.

Cuando la infracción a que se refiere esta fracción sea cometida por pasajeros, se impondrá una multa del 80% al 120% del valor comercial de las mercancías, salvo que se haya ejercido la opción a que se refiere la fracción I del artículo 50 de esta Ley, en cuyo caso, la multa será del 70% al 100% de dicho valor comercial.

II. Multa de \$2,000.00 a \$5,000.00 cuando no se haya obtenido el permiso de autoridad competente, tratándose de vehículos.

III. Multa del 70% al 100% del valor comercial de las mercancías, cuando su importación o exportación esté prohibida o cuando las maquiladoras y empresas con programa autorizado por la Secretaría de Economía realicen las importaciones temporales a que se refiere la fracción III.

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

V. Multa del 100% al 150% del valor comercial de las mercancías declaradas, a la mencionada en la fracción VI del artículo 176 de esta Ley.

VI. Multa equivalente del 5% al 10% del valor declarado de las mercancías cuando se trate de los supuestos a que se refiere la fracción VII.

VII. Multa del 70% al 100% del valor declarado o del valor comercial de las mercancías, el que sea mayor, a la mencionada en la fracción VIII.

VIII. Multa del 10% al 20% del valor declarado o del valor comercial de las mercancías, el que sea mayor, a la señalada en la fracción IX.

IX. Multa equivalente a la señalada en las fracciones I, II, III o IV de este artículo, según se trate, o del 70% al 100% del valor comercial de las mercancías cuando están exentas, a la señalada en la fracción X, salvo que se demuestre que el pago correspondiente se efectuó con anterioridad a la presentación de las mercancías, en cuyo caso, únicamente se incurrirá en la sanción prevista en la fracción V del artículo 185 de esta Ley.

X. Multa del 70% al 100% del valor en aduana de las mercancías en los casos a que se refiere la fracción XI del artículo 176 de esta Ley.”.

**“ARTÍCULO 184.-** Cometen las infracciones relacionadas con las obligaciones de presentar documentación y declaraciones, quienes:

I. Omitan presentar a las autoridades aduaneras, o lo hagan en forma extemporánea, los documentos que amparen las mercancías que importen o exporten, que transporten o que almacenen, los pedimentos, facturas, copias de las constancias de exportación, declaraciones, manifiestos o guías de carga, avisos, relaciones de mercancías y equipaje, autorizaciones, así como el documento en que conste la garantía a que se refiere el artículo 36, fracción I, inciso e) de esta Ley en los casos en que la ley imponga tales obligaciones.

II. Omitan presentar los documentos o informes requeridos por las autoridades aduaneras dentro del plazo señalado en el requerimiento o por esta Ley.

III. Presenten los documentos a que se refieren las dos fracciones anteriores, con datos inexactos o falsos u omitiendo algún dato, siempre que se altere la información estadística.

IV. Omitan presentar o lo hagan extemporáneamente, los documentos que comprueben el cumplimiento de las obligaciones en materia de regulaciones y restricciones no arancelarias, cuando hayan obtenido dichos documentos antes de la presentación del pedimento.

V. Presenten a las autoridades aduaneras la información estadística de los pedimentos que formulen, grabada en un medio magnético, con información inexacta, incompleta o falsa.

VI. Transmitan en el sistema electrónico o consignen en el código de barras impreso en el pedimento o en cualquier otro medio de control que autorice la Secretaría, información distinta a la declarada en dicho documento o cuando se presenten éstos al módulo de selección automatizado con el código de barras mal impreso. La falta de algún dato en la impresión del código de barras no se considerará como información distinta, siempre que la información transmitida al sistema de cómputo de la aduana sea igual a la consignada en el pedimento.

VII. Omitan imprimir en el pedimento, o en la factura tratándose de operaciones con pedimento consolidado el código de barras.

VIII. Omitan declarar en la aduana de entrada al país o en la de salida, que llevan consigo cantidades en efectivo, en cheques nacionales o extranjeros, órdenes de pago o cualquier otro documento por cobrar o una combinación de ellos, superiores al equivalente en la moneda o monedas de que se trate a diez mil dólares de los Estados Unidos de América.

IX. Omitan transmitir electrónicamente la siguiente información:

a) La relativa a cada pasajero, tripulante y medio de transporte a que se refiere el primer párrafo del artículo 7º. de esta Ley.

b) La relativa a las mercancías que por cada medio de transporte vayan a arribar a territorio nacional a que refiere la fracción VII del artículo 20 de esta Ley.

X. Omitan dar el aviso a que se refiere el segundo párrafo del artículo 7º. de esta Ley.

XI. Presenten el pedimento en el módulo de selección automatizado sin la certificación del pago del módulo bancario o sin la firma del agente aduanal o su mandatario o del apoderado aduanal.

XII. Omitan presentar o lo hagan extemporáneamente la declaración semestral a que se refiere el artículo 87, fracción I de esta Ley.

XIII. Presenten el pedimento que ampare la mercancía que importen, omitiendo el nombre o la clave de identificación fiscal del proveedor o del exportador.

XIV. Omitan o asienten datos inexactos en relación con el cumplimiento de las normas oficiales mexicanas de información comercial.

XV. Omitan manifestar a las empresas de transporte internacional de traslado y custodia de valores o a las empresas de mensajería, que utilicen para internar o extraer del territorio nacional las cantidades que envíen en efectivo, en cheques nacionales o extranjeros, órdenes de pago o cualquier otro documento por cobrar o una combinación de ellos, superiores al equivalente en la moneda o monedas de que se trate a diez mil dólares de los Estados Unidos de América.

XVI. Omitan declarar a las autoridades aduaneras, las cantidades en efectivo, en cheques nacionales o extranjeros, órdenes de pago o cualquier otro documento por cobrar o una combinación de ellos, que las personas que utilizan sus servicios les hayan manifestado en los términos del segundo párrafo del artículo 9º. De esta Ley.

XVII. Omitan presentar el aviso a que se refiere la fracción XII del artículo 162 de esta Ley.

XVIII. Omitan presentar la documentación aduanera a que se refiere el segundo párrafo, del artículo 36 de esta Ley.”.

**“ARTÍCULO 185.-** Se aplicarán las siguientes multas a quienes cometan las infracciones relacionadas con las obligaciones de presentar documentación y declaraciones, así como de transmisión electrónica de la información, previstas en el artículo 184 de esta Ley.

I. Multa de \$2,000.00 a \$3,000.00, en caso de omisión a las mencionadas en las fracciones I, II y XVIII. Las multas se reducirán al 50% cuando la presentación sea extemporánea.

II. Multa de \$700.00 a \$1,000.00 a la señalada en la fracción III, por cada documento.

III. Multa de \$1,500.00 a \$2,500.00 tratándose de la fracción IV.

IV. Multa de \$1,000.00 a \$1,500.00 a la señalada en la fracción V, por cada medio magnético que contenga información inexacta, incompleta o falsa.

V. Multa de \$1,500.00 a \$2,500.00 a la señalada en la fracción VI.

VI. Multa de \$1,500.00 a \$2,500.00 en el caso señalado en la fracción VII, por cada pedimento.

VII. Multa equivalente de 20% al 40% de la cantidad que exceda al equivalente en la moneda o monedas de que se trate a diez mil dólares de los Estados Unidos de América, a las infracciones establecidas en las fracciones VIII, XV y XVI.

VIII. Multa de \$40,000.00 a \$60,000.00, en el caso de la transmisión electrónica señalada en la fracción IX, por la omisión de cada pasajero, tripulante o medio de transporte que arribe a territorio nacional, a que se refiere el inciso a) y por la omisión relativa a la mercancía por cada medio de transporte a que se refiere el inciso b). La multa se reducirá en un 50%, en el caso de que la transmisión electrónica sea extemporánea, incompleta o contenga información incorrecta.

IX. Multa de \$50,000.00 a \$75,000.00 en los casos señalados en la fracción X, por cada aeronave que arribe al territorio nacional.

X. Multa de \$1,000.00 a \$1,500.00, en el caso señalado en la fracción XI, por cada pedimento.

XI. Multa de \$3,000.00 a \$4,000.00 en caso de omisión y de \$1,500.00 a \$2,500.00 por la presentación extemporánea, en el caso señalado en la fracción XII.

XII. Multa de \$500.00 a \$1,000.00, en el caso señalado en la fracción XIII, por cada documento.

XIII. Multa equivalente del 2% al 10% del valor comercial de las mercancías, a la señalada en la fracción XIV.

XIV. Multa de \$10,000.00 a \$15,000.00, a la señalada en la fracción XVII, por cada periodo de 15 días o fracción que transcurra desde la fecha en que se debió presentar el aviso y hasta que el mismo se presente.”.

De lo anterior, se deduce que los artículos 177, 178, 184 y 185 de la Ley Aduanera establecen sanciones a los importadores o exportadores cuando cometan, según sea el caso, las infracciones que en ellos señalan, de lo cual podemos concluir que dichas sanciones no son aplicables a la autoridad aduanera.

Así las cosas, queda demostrado que si bien es cierto de los artículos 152 y 153 de la Ley Aduanera se desprende que la autoridad demandada efectuará la determinación en un plazo que no excederá de cuatro meses, también lo es que dicho plazo comenzará a correr una vez que se de a conocer a la actora mediante escrito o acta circunstanciada los hechos que impliquen la omisión de contribuciones, cuotas compensatorias y, en su caso, la imposición de sanciones, también lo es que no existe temporalidad y por ende sanción para que, en relación con el artículo 153 supracitado, la Administración Central de Laboratorio y Servicios Científicos del

Servicio de Administración Tributaria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público emita el dictamen respectivo.

En efecto, es de señalarse que conforme a lo previsto por los artículos 43, 44, 45, 150 y 153 de la Ley Aduanera, si al presentarse el pedimento de importación la autoridad demandada establece que la mercancía es considerada como de difícil identificación, en consecuencia realiza un muestreo de la misma para que se emita un dictamen de laboratorio a efecto de establecer la descripción, naturaleza, estado, origen y demás características de las mercancías sujetas a revisión.

Posteriormente, la Administración Central de Laboratorio y Servicios Científicos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, una vez que ha realizado el análisis de la muestra, emite el dictamen respectivo y lo remite a la Aduana respectiva.

La facultad de la autoridad aduanera para solicitar el dictamen a la Administración Central de Laboratorio y Servicios Científicos, a efecto de establecer la mercancía, características, clasificación arancelaria, origen y valor de las mercancías de importación y exportación, se desprende del artículo 144, fracción XIV de la Ley Aduanera, mismo que dispone lo siguiente:

**“ARTÍCULO 144.** La Secretaría tendrá, además de las conferidas por el Código Fiscal de la Federación y por otras leyes, las siguientes facultades:

. . .

**XIV.** Establecer la naturaleza, características, clasificación arancelaria, origen y valor de las mercancías de importación y exportación.

Para ejercer las facultades a que se refiere el párrafo anterior, la Secretaría podrá solicitar el dictamen que requiera, al agente aduanal, al dictaminador aduanero o a cualquier otro perito.”.

(Subrayado añadido)

Ahora bien la Administración Central de Laboratorio y Servicios Científicos del Servicio de Administración Tributaria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público,

para emitir tal dictamen deriva de lo establecido por los artículos 2, 9, 10 y 11, Apartado B, fracciones I y II, en relación con los diversos 9, fracciones II, V, y X, XI y XVIII y 10, fracciones IX, XIX, XXXV, XXXIX, XLIII, XLVIII, LII y LXXXII, todos del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, mismos que señalan lo siguiente:

**“ARTÍCULO 2.-** Para el despacho de los asuntos de su competencia, el Servicio de Administración Tributaria contará con las siguientes unidades administrativas:

Jefatura.

Unidades Administrativas Centrales:

Administración General de Aduanas:

Administración Central de Operación Aduanera.

Administración Central de Investigación Aduanera.

Administración Central de Fiscalización Aduanera.

Administración Central de Contabilidad y Glosa.

Administración Central de Visitaduría.

Administración Central de Planeación Aduanera.

Administración Central de Seguimiento y Evaluación Aduanera.

Administración Central de Destino de Bienes.

Administración Central de Laboratorio y Servicios Científicos.

Administración Central para la Inspección Fiscal y Aduanera.

Administración General de Asistencia al Contribuyente:

Administración Central de Enlace Normativo.

Administración Central de Operación, Desarrollo y Servicios.

Administración Central de Atención al Contribuyente.

Administración Central de Relaciones y Comunicación.

Administración Central de Sistemas de Calidad.

Coordinación del Programa Nacional de Pago en Especie.

Administración General de Auditoría Fiscal Federal:



Administración Central de Fiscalización Estratégica.

Administración Central de Comercio Exterior.

Administración Central de Análisis Técnico Fiscal.

Administración Central de Procedimientos Legales de Fiscalización.

Administración Central de Normatividad de la Operación Fiscalizadora.

Administración Central de Supervisión y Evaluación de la Fiscalización Nacional.

Administración Central de Verificación y Evaluación de Entidades Federativas.

Administración Central de Planeación y Sistemas de la Fiscalización Nacional.

Administración Central de Programación de la Fiscalización Nacional.

Administración General de Grandes Contribuyentes:

Administración Central de lo Contencioso de Grandes Contribuyentes.

Administración Central de Recaudación de Grandes Contribuyentes.

Administración Central Jurídica Internacional y de Normatividad de Grandes Contribuyentes.

Administración Central Jurídica de Grandes Contribuyentes.

Administración Central de Fiscalización al Sector Financiero y a Grandes Contribuyentes Diversos.

Administración Central de Fiscalización a Empresas que Consolidan Fiscalmente.

Administración Central de Fiscalización al Sector Gobierno y de Procedimientos Legales de Auditoría.

Administración Central de Auditoría Fiscal Internacional.

Administración Central de Auditoría de Precios de Transferencia.

Administración Central de Planeación, Evaluación y Supervisión de Grandes Contribuyentes.

Administración Central de Programación de Grandes Contribuyentes.

Administración General Jurídica:

Administración Central de Amparo e Instancias Judiciales.

Administración Central de lo Contencioso.

Administración Central de Operación.

Administración Central de Normatividad de Impuestos Internos.

Administración Central de Normatividad de Comercio Exterior y Aduanal.

Administración Central de Asuntos Penales y Especiales.

Administración General de Recaudación:

Administración Central de Planeación.

Administración Central de Normatividad de Recaudación.

Administración Central de Control de Obligaciones.

Administración Central de Declaraciones y Contabilidad de Ingresos.

Administración Central de Cobranza.

Administración Central de Padrones.

Administración Central de Control de la Operación.

Administración Central de Devoluciones y Compensaciones.

Administración General de Innovación y Calidad:

Administración de Planeación y Proyectos.

Administración de Gestión Interna.

Administración Central de Recursos Financieros.

Administración Central de Capital Humano.

Administración Central de Recursos Materiales.

Administración Central de Apoyo Jurídico.

Administración Central de Capacitación Fiscal.

Administración Central de Operaciones Administrativas.

Administración General de Comunicaciones y Tecnologías de Información:

Administración Central de Servicios Institucionales.

Administración Central de Programación Informática.

Administración Central de Soluciones de Negocio.

Administración Central de Transformación Tecnológica.

Administración Central de Desarrollo y Mantenimiento de Aplicaciones.

Administración General de Evaluación:

Administración Central de Evaluación de Sistemas y Procesos.

Administración Central de la Operación Evaluatoria.

Administración Central de Evaluación de la Confiabilidad.

Administración Central de Coordinación y Evaluación.

Administración Central de Seguimiento.

Unidad de Plan Estratégico y Mejora Continua.

Unidad de Programas Especiales.

Unidades Administrativas Regionales:

Administraciones Regionales.

Administraciones Locales.

Aduanas.

El Servicio de Administración Tributaria contará con un Órgano Interno de Control que se regirá conforme al artículo 40 de este Reglamento.

Las Administraciones Generales y las unidades de Plan Estratégico y Mejora Continua y de Programas Especiales estarán integradas por sus titulares y por Administradores Centrales, Coordinadores, Administradores, Subadministradores, Jefes de Departamento, Enlaces, Supervisores, Auditores, Ayudantes de Auditor, Inspectores, Abogados Tributarios, Ejecutores, Notificadores, Verificadores, personal al servicio de la Administración Central para la Inspección Fiscal y Aduanera y por los demás servidores públicos que señala este Reglamento, así como por el personal que se requiera para satisfacer las necesidades del servicio.

El Órgano Interno de Control estará integrado de conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y el Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública.

Se deroga antepenúltimo párrafo.

Se deroga penúltimo párrafo.

En cada circunscripción territorial, el Administrador General de Comunicaciones y Tecnologías de Información designará a un servidor público quien coordinará la implementación de los sistemas, métodos, procedimientos, medidas y proyectos competencia de la citada Administración General.”.

**“ARTÍCULO 9.-** Los Administradores Generales y el titular de la Unidad de Plan Estratégico y Mejora Continua, además de las facultades que les confiere este Reglamento, tendrán las siguientes:

...

**II.-** Acordar y resolver los asuntos de la competencia de las unidades administrativas a su cargo, así como conceder audiencia al público.

...

**V.-** Certificar hechos y expedir las constancias correspondientes, así como expedir certificaciones de los documentos y expedientes relativos a los asuntos de su competencia.

...

**VIII.-** Informar a la autoridad competente de los hechos de que tengan conocimiento que puedan constituir infracciones administrativas, delitos fiscales o delitos de los servidores públicos del Servicio de Administración Tributaria en el desempeño de sus respectivas funciones; formular o, en su caso, ordenar la elaboración de las actas de constancias de hechos correspondientes, dando la intervención que corresponda al Órgano Interno de Control, así como asesorar y coadyuvar con las demás unidades administrativas del Servicio de Administración Tributaria respecto de la investigación de los hechos, del trámite y del procedimiento de las actuaciones, y proporcionar a la Administración General de Evaluación la información y documentación necesaria para el ejercicio de las atribuciones de la misma, incluido el acceso a las bases de datos que contengan la referida información.

...

**X.-** Vigilar la debida garantía del interés fiscal en los asuntos en que tengan competencia e informar a la Procuraduría Fiscal de la Federación si se encuentra o no satisfecho el interés fiscal en los casos en que la misma lo solicite.

**XI.-** Orientar a los contribuyentes respecto de asuntos individuales y concretos relativos a los trámites administrativos que realicen ante las autoridades fiscales y aduaneras, sin interferir en las funciones de las mismas.

...

**XVIII.-** Aplicar la política, programas, lineamientos, directrices, sistemas, procedimientos y métodos de trabajo que les correspondan; aplicar las reglas generales y los criterios establecidos por la Administración General Jurídica o por las unidades administrativas competentes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como coordinarse, en las materias de su competencia, con las autoridades fiscales de las entidades federativas coordinadas.

**“ARTÍCULO 10.-** Compete a la Administración General de Aduanas:

...

**XXXV.-** 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.

...

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

...

**LVIII.-** Coadyuvar con las autoridades competentes en la evaluación de la eficiencia y la productividad integral de las Aduanas.

...

**LIX.-** Coadyuvar con las autoridades competentes en la evaluación de los procedimientos, registros, controles y sistemas establecidos en materia sustantiva y administrativa de las Aduanas y las unidades administrativas centrales.”.

“**ARTÍCULO 11.-** Compete a las siguientes unidades administrativas de la Administración General de Aduanas ejercer las facultades que a continuación se precisan:

...

**B. Administración Central de Laboratorio y Servicios Científicos:**

**I.-** Las establecidas en las fracciones II, V, VIII, X, XI y XVIII del artículo 9 de este Reglamento.

**II.-** Las señaladas en las fracciones IX, XIX, XXXV, XXXIX, XLIII, XLVIII, LII y LXXXII del artículo anterior de este Reglamento.”.

Precisado lo anterior, es de señalarse que el procedimiento continúa de la siguiente forma: una vez que se recibe el dictamen emitido por la Administración Central de Laboratorio y Servicios Científicos en la Aduana respectiva, ésta procede, en consecuencia, a levantar escrito de hechos, el cual se notifica al gobernado.

Cabe señalar que es hasta el momento en que se notifica al gobernado dicho escrito de hechos, cuando comienza a correr el plazo de cuatro meses a que hace referencia el artículo 153 de la Ley Aduanera.

Así las cosas, resulta evidente que no existe término o plazo alguno en la Ley Aduanera, para que la Administración Central de Laboratorio y Servicios Científicos del Servicio de Administración Tributaria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público emita el dictamen respectivo.

Luego entonces, y toda vez que en dicho precepto no señala temporalidad alguna para la emisión del dictamen, queda al libre arbitrio de la Administración Central de Laboratorio y Servicios Científicos del Servicio de Administración Tributaria el plazo para la emisión del referido dictamen, sin que exista limitación temporal a tal facultad, lo cual, evidentemente se refleja en perjuicio del gobernado, ya que no tiene la certeza del tiempo en que se va a resolver.

Se considera que en el caso en particular diez días naturales posteriores a la toma de la muestra es un término prudente para que la Administración Central de Laboratorio y Servicios Científicos del Servicio de Administración Tributaria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público emita el dictamen respectivo; ello, a efecto de que no se deje al gobernado en estado de indefensión e inseguridad jurídica, ya que estimar lo contrario implicaría que las autoridades pudieran practicar actos de molestia en forma indefinida, quedando a su arbitrio la duración de su actuación, lo que resulta violatorio de la garantía de seguridad jurídica prevista en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de lo dispuesto en el precepto de la Ley que se pretende reformar, con el cual se delimitara temporalmente la actuación de dicha autoridad.

En efecto, el término de diez días naturales para emitir el dictamen y posteriormente remitirlo a la aduana respectiva, se debe básicamente a lo siguiente:

En primer lugar, a que se presume que el importador actúa de buena fe, por lo que no se le puede dejar en un total estado de indefensión e incertidumbre jurídica, al no establecerse en ley un término específico para la elaboración del dictamen, es

decir, que no se señale temporalidad para su emisión, quedando al libre arbitrio de la Administración Central de Laboratorio y Servicios Científicos del Servicio de Administración Tributaria.

En segundo lugar se debe considerar que bastante de la mercancía que se importa a nuestro país tiene el carácter de perecedera o de fácil descomposición, por lo que no debe tardar mucho tiempo el dictamen que se emita respecto de las muestras relativas; así las cosas un plazo de diez días naturales resulta más que suficiente, para que la Administración Central de Laboratorio y Servicios Científicos, tomando en cuenta que es un ente de la Administración Pública y que cuenta con trabajadores especializados a su servicio, emita el dictamen respectivo.

Los diez días deben ser contados como naturales y no hábiles, en razón de que el comercio exterior debe estar en constante movimiento, por lo que contarlos en días hábiles implicaría mayor pérdida de tiempo.

A mayor abundamiento, hoy en día uno de los principales problemas de la Aduana de México es la lentitud por parte del Laboratorio Central en la elaboración de sus análisis; por lo tanto, esto lleva como consecuencia el que los resultados se notifiquen al contribuyente de forma arbitraria y a la vez dejando a la Aduana de México con una mala imagen.

En tercer lugar, los diez días naturales es un término prudente para la propia Administración Central de Laboratorio y Servicios Científicos, sin embargo, la finalidad de los diez días naturales no es para ayudar o perjudicar al contribuyente o en su caso, a que el propio personal del Laboratorio Central trabaje con rapidez, sino que se debe entender que el objeto primordial es conocer con celeridad y exactitud, partiendo de la idea de que la justicia debe impartirse de manera pronta, por parte de la autoridad aduanera qué es lo que en realidad se está importando y ver si efectivamente se realizó una correcta clasificación de la mercancía, esto ayuda tanto a la autoridad aduanera como al propio importador, en el sentido de que el propio

importador va a tener certeza y seguridad jurídica ante la actuación e la propia autoridad; por otro lado, la autoridad aduanera determinará para su propio beneficio si lo declarado en el pedimento concuerda con la muestra analizada por la Administración Central de Laboratorio y Servicios Científicos; con ello se observará si se cumplió con las regulaciones y restricciones no arancelarias y el correcto pago de impuestos de acuerdo a la mercancía importada que fue sujeta a muestra.

No ha de dejarse a un lado que con esto la autoridad aduanera estará realizando un papel muy importante en materia de salud y seguridad nacional en lo que respecta a sustancias dañinas para la salud y narcotráfico, ello en virtud de que dentro de los días naturales la autoridad aduanera conocerá de manera inmediata qué tipo de mercancías o sustancias se están introduciendo al país, por lo tanto, de un resultado emitido por la Administración Central de Laboratorio y Servicios Científicos que no concuerde con lo importado, la autoridad correspondiente podrá determinar y notificar un crédito fiscal o aprehender, según sea el caso de forma inmediata al contribuyente que esté cometiendo un delito.

Por último, cabe señalar, que la elaboración de los dictámenes por parte de la Administración Central de Laboratorio y Servicios Científicos deben ser con prontitud en razón de que las mercancías o sustancias de difícil identificación, con el paso del tiempo tienden a degradarse, alterando su composición, llevando con ello el que los resultados de los dictámenes contengan variaciones con lo declarado; en consecuencia, se debe tomar un corto tiempo, que es el de diez días naturales para la dictaminación de las muestras.

Ahora bien, para el caso de que la Administración Central de Laboratorio y Servicios Científicos del Servicio de Administración Tributaria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público no emita el dictamen respectivo dentro del término de diez días naturales posteriores a la toma de la muestra respectiva, se debe establecer como sanción el que se queden sin efectos las actuaciones de la autoridad que dieron inicio al procedimiento administrativo en materia aduanera.



### 3. Diversas tesis relacionadas:

A continuación, se procede a citar diversas tesis Jurisprudenciales sustentadas por el Poder Judicial de la Federación de nuestro país y que tienen relación con la preclusión de las facultades de las autoridades para emitir diversos actos, siendo las más notables, las siguientes:

Jurisprudencia sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de fecha quince de noviembre de dos mil dos, al resolver la contradicción de tesis 107/2002-SS, cuyo tenor literal es el siguiente:

**“PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MATERIA ADUANERA. LA EMISIÓN DE LA RESOLUCION QUE RECAIGA A ESTE, FUERA DEL PLAZO DE CUATRO MESES, PREVISTO EN LOS ARTÍCULOS 155 DE LA LEY ADUANERA VIGENTE EN 1996 Y 153, TERCER PARRAFO, DEL MISMO ORDENAMIENTO, VIGENTE EN 1999 Y EN 2000, CONDUCE A DECLARAR SU NULIDAD LISA Y LLANA<sup>78</sup>.**- Los artículos 155 de la Ley Aduanera vigente en 1996 y 153, tercer párrafo, del mismo ordenamiento, vigente en 1999 y 2000, disponen que, tratándose de un procedimiento administrativo en materia aduanera, en los supuestos en que el interesado no desvirtúe mediante pruebas documentales los hechos y circunstancias que motivaron el inicio del procedimiento, así como cuando ofrezca pruebas distintas, la autoridades aduaneras dictarán resolución en un plazo que no exceda de cuatro meses a partir de la fecha en que se levante el acta de embargo respectiva, determinando, en su caso, las contribuciones y las cuotas compensatorias omitidas e impondrán las sanciones que procedan. En este contexto, aun cuando los preceptos citados no establecen sanción expresa para el caso de que la autoridad no dé cumplimiento dentro del plazo previsto en la ley, tal ilegalidad ocasiona la nulidad lisa y llana de aquella resolución, en términos de la fracción IV del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, ya que estimar lo contrario implicaría que las autoridades pudieran practicar actos de molestia en forma indefinida, quedando a su arbitrio la duración de su actuación, lo que resulta violatorio de la garantía de seguridad jurídica prevista en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de lo dispuesto en los preceptos de la Ley en mención que delimitan temporalmente la actuación de dicha autoridad en el entendido de que al decretarse tal anulación, la consecuencia se traduce no sólo en el impedimento de la autoridad para reiterar su acto, sino también trasciende a la mercancía asegurada pues ésta deberá devolverse. No obsta a lo anterior, el contenido de la tesis de jurisprudencia 2ª./J. 41/2000, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XI, mayo de 2000, página 226, ya

---

<sup>78</sup> Esta tesis citada aparece publicada con el rubro: “PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MATERIA ADUANERA. LA EMISION DE LA RESOLUCION QUE RECAIGA A ESTE, FUERA DEL PLAZO DE CUATRO MESES, PREVISTO EN LOS ARTÍCULOS 155 DE LA LEY ADUANERA VIGENTE EN 1996 Y 153, TERCER PARRAFO, DEL MISMO ORDENAMIENTO, VIGENTE EN 1999 Y EN 2000, CONDUCE A DECLARAR SU NULIDAD LISA Y LLANA.”.

que se refiere a la hipótesis en que la autoridad cumplimenta fuera del plazo de cuatro meses una sentencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que declara la nulidad de un acto administrativo, mientras que el supuesto antes plasmado alude al caso en que la autoridad aduanera omite resolver la situación del particular en un procedimiento administrativo en materia aduanera, dentro de un plazo de cuatro meses contados a partir del levantamiento del acta de embargo.”.

La tesis de Jurisprudencia transcrita establece que cuando se emita resolución en materia aduanera, con posterioridad a los 4 meses que para emitir la misma por las autoridades aduaneras establece el artículo 152 de la Ley Aduanera, tal situación resulta contraria a derecho, en virtud de que, aun cuando el precepto citado no establece sanción expresa para el caso de que la autoridad no dé cumplimiento dentro del plazo previsto en la Ley, sin embargo, tal ilegalidad ocasiona la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada, en términos de lo dispuesto por la fracción IV del artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Jurisprudencia XV.1o. J/9, sustentada por el Primer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XV, Febrero de 2002, página 716, que se transcribe a continuación:

**“RECONOCIMIENTO ADUANERO. EL ACTA DE IRREGULARIDADES DEBE ENTENDERSE DIRECTAMENTE Y EN LA FECHA CON QUIEN PRESENTE LAS MERCANCÍAS (ARTÍCULOS 43 Y 46 DE LA LEY ADUANERA)<sup>79</sup>.** El artículo 43 de la Ley Aduanera establece que el reconocimiento aduanero debe efectuarse ante quien presente las mercancías en el recinto fiscal, a su vez, el artículo 46 de la misma ley es contundente en disponer que el acta de irregularidades de un reconocimiento aduanero debe contener los hechos observados, y entre éstos, obvio es catalogar el referente al origen de dicho reconocimiento, como es el accionamiento del mecanismo de selección automatizado que dio origen al mismo. Ahora bien, cuando de un acta de irregularidades derivada de un reconocimiento aduanero se advierte que se levantó ante la presencia de un dependiente autorizado del agente aduanal, y no de la persona que presentó la mercancía para su despacho, y que además, dicha acta le fue notificada a la persona citada en primer lugar en fecha diferente a la en que aparece se presentó la mercancía, como así lo asentó al calce de su firma, se llega a la conclusión de que dicha acta no fue levantada el mismo día de los hechos atribuidos al opositor ni ante la presencia de la persona que presentó directamente la mercancía para su despacho aduanero, por lo que tampoco puede estimarse, como lo considera la autoridad recurrente, que la fecha de notificación únicamente significa que en ella se le hace

---

<sup>79</sup> Esta tesis citada aparece publicada con el rubro: “RECONOCIMIENTO ADUANERO. EL ACTA DE IRREGULARIDADES DEBE ENTENDERSE DIRECTAMENTE Y EN LA FECHA CON QUIEN PRESENTE LAS MERCANCÍAS (ARTÍCULOS 43 Y 46 DE LA LEY ADUANERA).”.

formalmente sabedor de las irregularidades detectadas, porque del contenido del acta no se advierte que ésta se haya tenido exclusivamente como una notificación, sino que en la misma se hizo constar que se levantó en la fecha en que se presentó la mercancía y que estaba presente el dependiente autorizado del agente aduanal y que en ese acto intervino y firmó el acta, lo cual no se probó porque la firmó en fecha diferente, por lo que no puede tenerse como cierto lo alegado por la autoridad recurrente respecto a que las mercancías fueron presentadas en esa fecha por el dependiente, pues como lo estimó la Sala Fiscal, del contenido del acta se advierte que a éste se le dio intervención en el acto administrativo hasta el día en que se le presentó para firma la multicitada acta de irregularidades, por lo que ciertamente en ella se violentó el contenido de los artículos 43 y 46 de la Ley Aduanera.

Revisión fiscal 5/2001. Subadministrador de lo Contencioso "1", adscrito a la Administración Local Jurídica de Ingresos de Tijuana, Baja California, del SAT. 8 de marzo de 2001. Unanimidad de votos. Ponente: Miguel Ángel Morales Hernández. Secretario: Miguel Ávalos Mendoza.

Revisión fiscal 24/2001. Administración Local Jurídica de Ingresos de Tijuana, Baja California. 29 de mayo de 2001. Unanimidad de votos. Ponente: Pedro Fernando Reyes Colín. Secretario: Ángel Rodríguez Rico.

Revisión fiscal 27/2001. Administración Local Jurídica de Ingresos de Tijuana, Baja California. 19 de junio de 2001. Unanimidad de votos. Ponente: Pedro Fernando Reyes Colín. Secretaria: Karla Gisel Martínez Martínez.

Revisión fiscal 35/2001. Subadministrador de lo Contencioso "1", adscrito a la Administración Local Jurídica de Ingresos de Tijuana, Baja California del SAT. 5 de julio de 2001. Unanimidad de votos. Ponente: Miguel Ángel Morales Hernández. Secretario: Miguel Ávalos Mendoza.

Revisión fiscal 40/2001. Administrador Local Jurídico de Ingresos de Tijuana, Baja California. 9 de agosto de 2001. Unanimidad de votos. Ponente: Ma. del Pilar Núñez González. Secretario: Omero Valdovinos Mercado.”.

De la Jurisprudencia citada, se puede deducir que el reconocimiento aduanero debe efectuarse ante quien presente las mercancías en el recinto fiscal, y que el acta de irregularidades de un reconocimiento aduanero debe contener los hechos observados, y entre éstos, obvio es catalogar el referente al origen de dicho reconocimiento, como es el accionamiento del mecanismo de selección automatizado que dio origen al mismo. Ahora bien, cuando dicha acta sea notificada en fecha diferente a la en que aparece se presentó la mercancía, se debe llegar a la conclusión de que dicha acta no fue levantada el mismo día de los hechos atribuidos al gobernado, por lo que con ello se violenta el contenido de los artículos 43 y 46 de la Ley Aduanera, y en consecuencia se actualiza la causal de ilegalidad establecida en el artículo 52, fracción IV de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso

Administrativo, toda vez que dicha resolución deviene ilegal al haberse emitido en contra de las normas legales aplicables, por lo que procede declarar su nulidad.

Tesis de Jurisprudencia 2a./J. 187/2007, visible en la página 317 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Instancia: Segunda Sala, Tomo XXVI, Octubre de 2007, la cual señala lo siguiente:

**“PROCURADURÍA FEDERAL DEL CONSUMIDOR. EL ARTÍCULO 60 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, QUE PREVÉ LA CADUCIDAD, ES APLICABLE SUPLETORIAMENTE AL PROCEDIMIENTO POR INFRACCIONES A LA LEY E IMPOSICIÓN DE SANCIONES QUE AQUÉLLA LLEVA A CABO<sup>80</sup>.** De los artículos 124 Bis de la Ley Federal de Protección al Consumidor, así como 1o. y 2o. de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, se advierte que es aplicable supletoriamente lo dispuesto en esa legislación adjetiva al procedimiento por infracciones a la ley e imposición de sanciones llevado a cabo por la Procuraduría Federal del Consumidor; consecuentemente, el artículo 60 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo puede aplicarse válidamente al referido procedimiento sancionador, y la consecuencia será que la autoridad deberá decretar su caducidad, a solicitud de parte interesada o de oficio, dentro de los 30 días contados a partir del vencimiento del plazo para que la Procuraduría Federal del Consumidor emita su resolución (15 días hábiles siguientes a la presentación de los alegatos por el infractor).

Contradicción de tesis 165/2007-SS. Entre las sustentadas por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Primer Circuito. 26 de septiembre de 2007. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Óscar Rodríguez Álvarez.

Tesis de jurisprudencia 187/2007. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintiséis de septiembre de dos mil siete.”

La Jurisprudencia transcrita dispone la posibilidad de que sea aplicable supletoriamente a lo dispuesto en la Ley Federal de Protección al Consumidor, en la parte relativa al por infracciones a la ley e imposición de sanciones, lo dispuesto por el artículo 60 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, por lo que si la autoridad administrativa emite una resolución con posterioridad a los 30 días contados a partir del vencimiento del plazo para que la Procuraduría Federal del

---

<sup>80</sup> Esta tesis citada aparece publicada con el rubro: “PROCURADURÍA FEDERAL DEL CONSUMIDOR. EL ARTÍCULO 60 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, QUE PREVÉ LA CADUCIDAD, ES APLICABLE SUPLETORIAMENTE AL PROCEDIMIENTO POR INFRACCIONES A LA LEY E IMPOSICIÓN DE SANCIONES QUE AQUÉLLA LLEVA A CABO”.

Consumidor emita su resolución, que es de quince días hábiles siguientes a la presentación de los alegatos por el infractor, la consecuencia será que la autoridad deberá decretar su caducidad, a solicitud de parte interesada o de oficio.

Tesis aislada I.5o.A.74 A, sustentada por el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, visible en la página 2464 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVI, Julio de 2007, la cual dispone lo siguiente:

**“CADUCIDAD. LA PREVISTA EN LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO OPERA RESPECTO DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE, AUN CUANDO ÉSTA NO REMITA A AQUÉLLA NI PREVEA DICHA FIGURA.”**<sup>81</sup> De los artículos 1o. y 2o. de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo se advierte que sus disposiciones son de orden e interés públicos y de aplicación supletoria a los actos, procedimientos y resoluciones de la administración pública federal centralizada, sin perjuicio de lo dispuesto en los tratados internacionales de los que México sea parte y con excepción de las materias que el propio ordenamiento señala. Ahora bien, de la exposición de motivos de la iniciativa que dio lugar a la expedición de la mencionada ley se colige, en lo conducente, que el objetivo del legislador fue obligar a la administración a desplegar por sí misma la actividad necesaria para dar adecuada satisfacción al interés público y en caso de no hacerlo, declarar caduco el procedimiento, lo cual se plasmó en el artículo 60, último párrafo, de la propia legislación, respecto de los procedimientos iniciados de oficio, lo que conlleva al archivo de las actuaciones a solicitud de parte interesada o de oficio, en el plazo de treinta días contados a partir de la expiración del plazo para dictar resolución. En este sentido, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo establece que sus disposiciones serán aplicables a los actos de la administración pública federal centralizada, por lo que aplica a los procedimientos previstos en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, a cargo de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, órgano desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, aun cuando aquella no remita a la citada ley adjetiva o no prevea la figura de la caducidad.

QUINTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Revisión fiscal 48/2007. Director General de Delitos Federales contra el Ambiente y Litigio de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente. 23 de marzo de 2007. Unanimidad de votos. Ponente: Urbano Martínez Hernández. Secretario: Marco Antonio Monroy Gálvez.

Revisión fiscal 61/2007. Director General de Delitos Federales contra el Ambiente y Litigio de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente. 12 de abril de 2007.

---

<sup>81</sup> Esta tesis citada aparece publicada con el rubro: “CADUCIDAD. LA PREVISTA EN LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO OPERA RESPECTO DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE, AUN CUANDO ÉSTA NO REMITA A AQUÉLLA NI PREVEA DICHA FIGURA.”.

Unanimidad de votos. Ponente: Rosalba Becerril Velázquez. Secretaria: Soledad Tinoco Lara.”.

La tesis señalada, establece a su vez, la posibilidad de que sea aplicado supletoriamente a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, lo dispuesto por el artículo 60 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en cuanto al plazo para que opere la caducidad.

## **CAPÍTULO V. PROPUESTA DE REFORMA AL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 153 DE LA LEY ADUANERA**

Tomando en cuenta que el procedimiento administrativo en materia aduanera fue creado con la finalidad de determinar las contribuciones omitidas y en su caso, imponer las sanciones que correspondan en materia de comercio exterior, pero, respetando al particular su derecho de audiencia al considerarse las probanzas y argumentaciones que pretendan justificar la legalidad de sus actos, por lo tanto para que esta situación se dé y deje de existir un vacío legal en cuanto a la certeza jurídica relativa al término de duración del mismo, se propone se reforme el primer párrafo del artículo 153 de la Ley Aduanera.

Así las cosas, es de precisarse que el artículo 153 de la Ley Aduanera vigente, dispone de manera textual lo siguiente:

**“ARTÍCULO 153.** El interesado deberá ofrecer por escrito, las pruebas y alegatos que a su derecho convenga, ante la autoridad aduanera que hubiera levantado el acta a que se refiere el artículo 150 de esta Ley, dentro de los diez días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación de dicha acta. El ofrecimiento, desahogo y valoración de las pruebas se hará de conformidad con lo dispuesto por los artículos 123 y 130 del Código Fiscal de la Federación. Tratándose de la valoración de los documentos con los que se pretenda comprobar la legal estancia o tenencia de las mercancías, cuando la información en ellos contenida deba transmitirse en el sistema electrónico previsto en el Artículo 38 de esta Ley para su despacho, se dará pleno valor probatorio a la información transmitida.

Cuando el interesado presente pruebas documentales que acrediten la legal estancia o tenencia de las mercancías en el país; desvirtúen los supuestos por los cuales fueron objeto de embargo precautorio o acrediten que el valor declarado fue determinado de conformidad con el Título III, Capítulo III, Sección Primera de esta Ley en los casos a que se refiere el artículo 151, fracción VII de esta Ley, la autoridad que levantó el acta a que se refiere el artículo 150 de esta Ley, dictará de inmediato la resolución, sin que en estos casos se impongan sanciones; de existir mercancías embargadas se ordenará su devolución.

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

Se entiende que el expediente se encuentra debidamente integrado cuando hayan vencido los plazos para la presentación de todos los escritos de pruebas y alegatos o, en caso de resultar procedente, la autoridad encargada de emitir la resolución haya llevado a cabo las diligencias necesarias para el desahogo de las pruebas ofrecidas por los promoventes.

De no emitirse la resolución definitiva en el término de referencia, quedarán sin efectos las actuaciones de la autoridad que dieron inicio al procedimiento.

Tratándose de mercancías excedentes o no declaradas embargadas a maquiladoras y empresas con programas de exportación autorizados por la Secretaría de Economía, cuando dentro de los diez días siguientes a la notificación del acta a que se refiere este artículo, el interesado presente escrito en el que manifieste su consentimiento con el contenido del acta, la autoridad aduanera que hubiera iniciado el procedimiento podrá emitir una resolución provisional en la que determine las contribuciones y cuotas compensatorias omitidas y las sanciones que procedan. Cuando el interesado en un plazo de cinco días a partir de que surta efectos la notificación de la resolución provisional acredite el pago de las contribuciones, accesorios y multas correspondientes y, en su caso, el cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias, la autoridad aduanera ordenará la devolución de las mercancías.”.

La propuesta, es que se realice una adición al primer párrafo, del artículo que nos ocupa, y dado que sólo es al primer párrafo, se establece únicamente dicho párrafo, quedando de la siguiente forma:

**“ARTÍCULO 153. En caso de que, con motivo de la toma de muestras a que se refiere el artículo 44 de esta Ley, la autoridad aduanera hubiera solicitado un dictamen a efecto de que se estableciera la descripción, naturaleza, estado, origen y demás características de las mercancías, la autoridad encargada de rendir dicho dictamen no podrá excederse del término de diez días naturales, se establecerá como sanción el que se queden sin efectos las actuaciones de la autoridad que dieron inicio al procedimiento administrativo en materia aduanera. Si el dictamen es rendido dentro del término señalado, el interesado deberá ofrecer por escrito, las pruebas y alegatos que a su derecho convenga, ante la autoridad aduanera que hubiera levantado el acta a que se refiere el artículo 150 de esta Ley, dentro de los diez días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación de dicha acta. El ofrecimiento, desahogo y valoración de las pruebas se hará de conformidad con lo dispuesto por los artículos 123 y 130 del Código Fiscal de la Federación. Tratándose de la valoración de los documentos con los que se pretenda comprobar la legal estancia o tenencia de las mercancías, cuando la información en ellos contenida deba transmitirse en el sistema electrónico previsto en el Artículo 38 de esta Ley para su despacho, se dará pleno valor probatorio a la información transmitida.”.**

(Énfasis y subrayado añadidos)



La inclusión de la figura de la preclusión en el primer párrafo del citado artículo debe hacerse con la finalidad de que se respeten las garantías de los importadores y exportadores, en su carácter de gobernados, ya que el principio de constitucional de seguridad jurídica debe cristalizarse en instituciones que eviten la prolongación de situaciones claudicantes generadoras de incertidumbre, en este caso, la figura de la preclusión cumpliría con este fin, pues evitaría que la autoridad encargada de emitir el dictamen para establecer la descripción, naturaleza, estado, origen y demás características de las mercancías, se alargue de manera innecesaria, al igual que evitaría que se resuelva fuera de término.

## CONCLUSIONES

**Primera:** La aduana fue creada con el objetivo de controlar la entrada y salida de las mercancías.

**Segunda:** La aduana es la dependencia gubernamental que tiene la función de vigilar la entrada y salida de las mercancías en México, así como el cobro de impuestos relacionados con las importaciones y exportaciones.

**Tercera:** Una de las funciones de la aduana es la de agilizar los trámites relativos a la importación y exportación de mercancías, haciendo que los trámites respectivos sean cada vez menores.

**Cuarta:** El procedimiento administrativo en materia aduanera es el conjunto de actuaciones administrativas realizadas por parte de la autoridad aduanera con la finalidad de revisar las mercancías destinadas al comercio exterior en lo que respecta a la legal importación y estancia de las mismas en el país, así como la verificación de las regulaciones y restricciones no arancelarias, so pena de no cumplir con tales disposiciones legales, se emita por parte de la autoridad una resolución, por medio de la cual se determinará un crédito fiscal.

**Quinta:** La preclusión consiste en la pérdida o extinción de una actividad por haberse alcanzado los límites impuestos por el legislador para el ejercicio de las facultades de las partes.

**Sexta:** Tanto el Poder Judicial de la Federación como el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa siguen criterios totalmente distintos a casos semejantes, toda vez que no establecen que se extinguió la facultad sancionadora de la autoridad en el procedimiento administrativo en materia aduanera por no dictar la resolución en tiempo, al no estar prevista en ley; y en cambio en diversas materias

como lo es la aduanera, equilibrio ecológico y de protección al consumidor, aun cuando no existe sanción expresa, declara nulos los procedimientos si no se emite la resolución en el término que los cuerpos legales respectivos señalan.

**Séptima:** En el tercer párrafo del artículo 153 de la Ley Aduanera, se establece como sanción el que se queden sin efectos las actuaciones de la autoridad que dieron inicio al procedimiento, para el caso de que no se resuelva dentro del plazo de cuatro meses contados a partir del día siguiente a aquél en que se encuentre debidamente integrado el expediente; entendiéndose que el expediente se encuentra debidamente integrado cuando hayan vencido los plazos para la presentación de todos los escritos de pruebas y alegatos o, en caso de resultar procedente, la autoridad encargada de emitir la resolución haya llevado a cabo las diligencias necesarias para el desahogo de las pruebas ofrecidas por los promoventes.

**Octava:** El primer párrafo del artículo 153 de la Ley Aduanera es una norma imperfecta, toda vez que no señala temporalidad alguna para la emisión del dictamen en el que se establezca la descripción, naturaleza, estado, origen y demás características de las mercancías sujetas a revisión, a que hace referencia el artículo 44 de la propia Ley; quedando, en consecuencia al libre arbitrio de la Administración Central de Laboratorio y Servicios Científicos del Servicio de Administración Tributaria el plazo para la emisión del referido dictamen, y asimismo, no establece sanción alguna para el caso de que la referida Administración se exceda de cierto tiempo para la emisión del dictamen respectivo.

**Novena:** Resulta necesario que se establezca un término prudente para que la Administración Central de Laboratorio y Servicios Científicos del Servicio de Administración Tributaria emita el dictamen en el que se establezca la descripción, naturaleza, estado, origen y demás características de las mercancías sujetas a revisión, el cual, a mi juicio y entendiendo la carga de trabajo que tiene en la actualidad la autoridad aduanera, pero también entendiendo el derecho que tiene el gobernado de que no se le deje en un estado de incertidumbre e inseguridad jurídica,

debe ser de diez días naturales posteriores a la toma de la muestra que ha de ser motivo del análisis.

**Décima:** Resulta necesario que se reforme el primer párrafo del artículo el artículo 153 de la Ley Aduanera y se establezca como sanción el que se queden sin efectos las actuaciones de la autoridad que dieron inicio al procedimiento administrativo en materia aduanera, cuando no se emita el dictamen en el que se establezca la descripción, naturaleza, estado, origen y demás características de las mercancías sujetas a revisión; ello a efecto de que no se deje al gobernado en estado de indefensión e inseguridad jurídica, ya que estimar lo contrario implicaría que las autoridades pudieran practicar actos de molestia en forma indefinida, quedando a su libre arbitrio la duración de su actuación, lo que resulta violatorio de la garantía de seguridad jurídica prevista en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

## BIBLIOGRAFIA

ADDY MAZZ, M., *Curso de Derecho Financiero y Finanzas*, 2ª. Edición, Montevideo, 1970.

BAIROCH, *Kicking away the ladder the real history of free trade*, Ha Joon Chang, Anthem Press, Londres, Inglaterra, 2002.

BIELSA, Rafael, *Principios del derecho administrativo*, 3ª. ed., Editorial Palma, Buenos Aires, 1988.

BRACCO, Martha Susana, *Derecho administrativo aduanero*, editorial Cd. Argentina, Argentina, 2002.

BRISEÑO SIERRA, Humberto, *Derecho procesal*, Vol. I y II, México, Editorial Oxford, 2000.

CHIOVENDA, José, *Ensayos de derecho procesal civil*, Tr.: José Casáis y Santaló, Madrid, Editorial Reus, 1977.

CONTRERAS CARVAJAL, Máximo, *Derecho aduanero*, 8va. Ed., México, 1999.

COUTURE, Eduardo J., *Fundamentos del Derecho Procesal Civil*, Editorial Palma, Buenos Aires, 1977.

COVIELLO, Nicolás, *Doctrina general del derecho civil*, Tr.: Felipe de Jesús Tena, 4ª. Ed., Editorial Hispano-América, México, 1949.

\_\_\_\_\_ *Derecho Financiero*, 9ª. ed., México, 1979.

\_\_\_\_\_ *Derecho Fiscal*, Buenos Aires, 1952.

Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española.

<http://www.rae.es>.

FALCO Y TELLA, R., *La prescripción en Materia Tributaria*, La Ley: Madrid, 1992, p.49. Citado por GARCIA NOVOA, Cesar, *El principio de Seguridad Jurídica en Materia Tributaria*, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A., Madrid, 2000.

FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, 44ª. ed., Porrúa, México, 2005.

GUTIÉRREZ CARRASCO, Octavio, *Nociones de derecho aduanero*, revista del derecho económico, núm. 35, Santiago, Chile.

GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto, *Derecho de las obligaciones*, 5ª. ed., Editorial Porrúa, México.

KAYE, Dionisio J., *Instancias no contenciosas en materia tributaria*, ed. IEESA, México, 1979.

Ley aduanera, *Informe razonado*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Talleres Gráficos de la Nación, México, D.F., 1982.

LOERA, Jorge Enrique, *Manual de introducción a la legislación aduanera*, Instituto Mexicano de Estudios Fiscales, S.C.

MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., *Diccionario Jurídico Temático*, Volumen 3, 2ª. ed. Editorial Oxford, México, 2002.

MORENO VALDEZ, Hadar y NAVARRO CHAVARRÍA, Luis E., *Materia aduanera*, Porrúa, México, 2007.

OPAZO RAMOS, Hugo, *Legislación aduanera*, Río de Janeiro, Brasil S.F., escuela interamericana de administración pública.

ORTOLAN, Manuel, *Explicación histórica de las instituciones del emperador Justiniano*, editorial Bibliográfica Omeda, Buenos Aires, 1990.

OVALLE FABELA, José, *Derecho Procesal Civil*, 5ª. ed., Editorial Harla, México, 1994.

OVILLA MANDUJANO, Manuel, *Aduanas*, Escuela Nacional de capacitación aduanera, UNAM, 1976.

PALOMAR DE MIGUEL, Juan, *Diccionario para Juristas*, mayo ediciones, S. de R.L., México, D.F., primera edición, 1981.

PERULLES BASSAS, Juan José, *Manual de Derecho Fiscal*, (Parte de General), Barcelona, 1961.

PORRAS Y LÓPEZ, Armando, *Derecho Fiscal*, Textos Universitarios, S.A., 5 de mayo 49, México 1, D.F.

Porte Petit, Luis, *El delito de contrabando*, tesis profesional, UNAM, México, 1962.

RODRÍGUEZ LOBATO, Raúl, *Definitividad del Procedimiento Administrativo Fiscal*, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Revista Jurídica, Biblioteca Jurídica Virtual, México, 2006.

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletín/cont/100/art/art7htm>. Página consultada el 1 de diciembre del 2008.

RAMÍREZ GUTIÉRREZ, José Othón, *Derecho administrativo*, Memoria del Congreso Internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados, Instituto de investigaciones jurídicas de la UNAM, México, 2005.

ROHDE PONCE, Andrés, *Derecho Aduanero Mexicano*, primera edición, 4ª., reimpresión, mayo 2005.

Sandoval Aguilar, Luis Alberto, *Derecho tributario aduanero*, editorial Normas Legales, 1ª., ed., Lima, Perú, 2006.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

SOSA, Toribio E., *Caducidad de instancia*, editorial la Ley, Argentina, 2005.

URBINA NANDAYAPA, Arturo, *Medios de defensa aduanera y de comercio exterior*, sistemas de información contable y administrativa computarizados S.A. de C.V., 2da. ed., 1998, México.

VALENZUELA IGLESIAS, Enrique, *Principios de Derecho Aduanero*, Publicado en la Revista "Asuntos Administrativos", No. 12 Correspondiente a Octubre, Noviembre, Diciembre de 1957.

VARELA, Casimiro A., *Cuestiones de derecho aduanero*, editorial Astrea, 1ª. ed., Buenos Aires, 1971.

WITKER, Jorge, *Derecho tributario aduanero*, Instituto de investigaciones jurídicas de la UNAM, 2ª. ed., 1999.