

LEY ADUANERA

SUMARIO. I. *Introducción.* II. *Estructura de la Ley Aduanera.* III. *Título primero. Disposiciones generales.* IV. *Título segundo. Control de aduana en el despacho.* V. *Título tercero. Impuestos al comercio exterior.* VI. *Título cuarto. Regímenes aduaneros.* VII. *Título quinto. Desarrollos portuarios, zonas libres y franjas fronterizas.* VIII. *Título sexto. Atribuciones del Ejecutivo Federal y de las autoridades fiscales.* IX. *Título séptimo. Infracciones y sanciones.* X. *Título octavo. Recursos administrativos.* XI. *Título noveno. Agentes aduanales.*

I. INTRODUCCIÓN

Para efectos de que nuestra economía pueda adecuarse a los cambios que implica la puesta en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC), nuestras leyes, como las norteamericanas y las canadienses, deben armonizarse; pero para que se produzca la armonización, antes deberán ser conocidas en todo su contenido y alcance en cada uno de los países tales normaciones; el siguiente paso será que dichas leyes se estudien en foros internacionales, para llevar a cabo, como tercer paso a emprender, la tarea armonizadora.*

El trabajo es muy arduo, pero debe realizarse, so pena de que el TLC no tenga el éxito deseado.

Una de las leyes de mayor importancia en esta tarea, para los mexicanos, es la aduanera, a la que, previendo para que vaya adecuándose a los requerimientos apuntados, se le han hecho algunas reformas.

II. ESTRUCTURA DE LA LEY ADUANERA

La estructura de la Ley Aduanera es de nueve títulos, cuyos rubros son:

* Esta armonización también deberá llevarse a cabo con las demás legislaciones de los países con los cuales México está celebrando tratados de libre comercio.

Título primero. Disposiciones generales

Título segundo. Control de aduana en el despacho

Título tercero. Impuestos al comercio exterior

Título cuarto. Regímenes aduaneros

Título quinto. Desarrollos portuarios, zonas libres y franjas fronterizas

Título sexto. Atribuciones del Ejecutivo Federal y de las autoridades fiscales

Título séptimo. Infracciones y sanciones

Título octavo. Recursos administrativos

Título noveno. Agentes aduanales

Con excepción del primero, del sexto, del séptimo, del octavo y del noveno títulos, que tienen sólo un capítulo, otros tienen dos o más capítulos y algunos de éstos tienen secciones especiales.

III. TÍTULO PRIMERO. DISPOSICIONES GENERALES

En el primer título de Disposiciones generales, la Ley da ideas y conceptos generales para que el lector pueda, en los siguientes, adentrarse en el estudio del resto del articulado; así se refiere a los sujetos activo y pasivo de este impuesto, al concepto de mercancía para efectos aduaneros, al despacho, a valores genéricos de las multas, a la residencia de los sujetos pasivos, a la obligación de manifestar el dinero que traigan consigo quienes se internen en el territorio nacional, al régimen de las cuotas compensatorias, a obligaciones de empresas aéreas que transporten del extranjero al país pasajeros y a naves no sujetas a la misma Ley.

IV. TÍTULO SEGUNDO. CONTROL DE ADUANA EN EL DESPACHO

Este título consta de tres capítulos. El primero de estos capítulos se denomina entrada, salida, conducción y control de mercancías. El segundo capítulo trata del depósito ante la aduana. El tercer capítulo se refiere al despacho de mercancías.

1. *Capítulo primero*

En este capítulo se alude a los tráficos, marítimo, terrestre, aéreo, fluvial y por otros medios para la introducción de mercancías al país.

A continuación se hace referencia a los lugares y horarios aptos para la maniobra de carga, descarga, transbordo y conducción de mercancías; así como al embarque y desembarque de pasajeros.

Igualmente se hace referencia al almacenaje y custodia de mercancías y a la autorización y obligaciones de particulares autorizados para realizar estas actividades; como también se alude al procedimiento electrónico para el despacho.

También se marcan las responsabilidades de capitanes, pilotos y conductores de medios de transportes para mercancías de importación o de exportación.

Asimismo se establecen las obligaciones del correo para el caso de que lleguen al territorio mercancías por la vía postal.

Se mencionan las obligaciones de los remitentes de mercancías, de manifestar el contenido de piezas postales que se remitan al territorio, ya sea desde el extranjero o de zonas libres.

Finalmente se señala la obligación de quien tenga conocimiento de accidentes de medios de transporte marítimo o aéreo que conduzcan mercancías sometidas al régimen aduanero, de hacerlo del conocimiento de las autoridades aduaneras.

Todas las medidas anteriores son necesarias como precaución para que la autoridad aduanera pueda ejercer el control que el tráfico internacional de mercancías requiere; a las medidas citadas se agrega en este capítulo (artículo 7o.) la necesaria autorización y otras precauciones de los portadores para la introducción al país de mercancías inflamables, corrosivas, contaminantes y radioactivas.

Si bien la última medida no es de carácter fiscal, sí resulta de interés en colaboración con las facultades formales de otras autoridades.

2. *Capítulo segundo*

Como queda apuntado, el capítulo segundo del título segundo de la Ley se refiere al depósito de mercancías ante la aduana, durante el cual las mismas podrán ser objeto de conservación, vigilancia, etiquetado, marcado, colocación de leyendas de información comercial y de forma de muestras.

Cuando se trata de mercancías radioactivas la aduana las integrará de inmediato a almacenes capacitados para su guarda.

El fisco federal, salvo caso fortuito o fuerza mayor, se responsabilizará del valor de las mercancías que sean depositadas en recintos fiscales; ante el fisco es responsable el personal aduanero encargado

de su manejo. El propietario de las mercancías dispondrá de dos años para formular la reclamación correspondiente, a partir del cuarto día de cuando las haya solicitado para examen, sin que le hayan sido proporcionadas.

Se considera indispensable que con detalle se reglamente la manera como los interesados pueden hacer efectiva la responsabilidad del fisco por el depósito de mercancías, pues la práctica muestra el calvario que suelen sufrir quienes han de exigir que se haga efectiva.

La guarda de las mercancías podrá autorizarse a particulares; en tal caso éstos responderán ante el fisco de los créditos fiscales que dichas mercancías hayan generado (artículo 18).

La Ley prevé el abandono de mercancías. Las mercancías abandonadas en la aduana pasan a propiedad del fisco federal (artículo 20).

El abandono puede realizarse porque así lo expresan los interesados o porque no recojan dichas mercancías en los plazos que señala la Ley.

Los plazos para el abandono son de tres meses tratándose de exportación, de quince días cuando se trate de mercancías explosivas, inflamantes, radioactivas o corrosivas, así como percederas o de fácil descomposición y de animales vivos, y de dos meses en los demás casos (artículo 19); el equipo que se utilice para maniobras de mercancías en casos de embarcaciones causa abandono en tres meses.

Los plazos anteriores pueden interrumpirse porque el interesado interponga un recurso administrativo, formule consulta a la autoridad relativa a la entrega de las mercancías, o por extravío de éstas (artículo 22).

Era indispensable que la Ley señalase los casos en que las mercancías causan abandono, así como los plazos para que los mismos se consuman, pues el fisco no puede convertirse en depositario perpetuo en los casos en que por cualquier circunstancia los interesados no acudan en tiempo a recogerlas.

3. *Capítulo tercero*

Como queda apuntado, el capítulo tercero del título segundo de la Ley Aduanera se refiere al despacho de mercancías.

Antes, el artículo 5 indica que se entiende por despacho el conjunto de actos y formalidades relativos a la entrada y salida de mercancías al o del territorio nacional que llevan a cabo autoridades e interesados, de acuerdo con los diversos regímenes y tráficós aduaneros que la Ley regula.

En el artículo 25 se indica que quienes importen o exporten mercancías deberán presentar el pedimento que contenga los datos referentes al régimen aduanero a que las pretendan destinar y los necesarios para la determinación de los impuestos y cuotas compensatorias procedentes. Igualmente deberá incluir el pedimento la firma electrónica que demuestre el cumplimiento del requisito del permiso de importación, cuando sea necesario.

Asimismo el pedimento debe acompañarse de la documentación prevista para importaciones o para exportaciones como las facturas relativas, conocimiento de embarque, comprobante de origen de las mercancías, en el que consten las garantías que exija el fisco y documento en que se haga constar el cumplimiento de restricciones o regulaciones no arancelarias; documentos de cuya veracidad es responsable el agente aduanal que intervenga; esta responsabilidad se extiende a las contribuciones correspondientes; no se exigirá la presentación de facturas comerciales cuando sean embajadas, consulados extranjeros o sus funcionarios quienes realicen las importaciones o exportaciones, o cuando se trate de energía eléctrica o de petróleo crudo y gas natural y sus derivados cuando se hagan por tubería; tampoco cuando se trate de menajes de casa.

Se aclara que en el caso de que de conformidad con algún tratado de que México sea parte "se requiera de un certificado de origen para gozar de un trato arancelario preferencial", la responsabilidad del agente aduanal no existe por el importe de las contribuciones que se determinan según el beneficio derivado de dicho pacto.

A partir del 1o. de julio de 1994, el despacho aduanero deberá efectuarse mediante empleo de un sistema electrónico con grabación simultánea en discos ópticos imborrables, según lo ordene la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (artículos 25A y 6o. transitorio de 29 de diciembre de 1994).

Consideradas las zonas libres y las franjas fronterizas lugares donde no se pagan los impuestos aduanales o existan cuotas diferenciales, quien desee reexpedir las mercancías ahí introducidas al resto del territorio, deberá presentar pedimento en la forma aprobada por Hacienda, al que deberá acompañar el pedimento de importación a la zona o franja fronteriza y la documentación probatoria de las obligaciones en materia de restricciones o regulaciones arancelarias (artículo 25).

La aclaración anterior es pertinente pues es frecuente este tráfico.

En el artículo 26 de la Ley se indica que sólo los agentes o los apoderados aduanales de los interesados pueden intervenir por éstos en los trámites de importación o exportación.

La intervención de los agentes o apoderados aduanales no será necesaria para pasajeros cuyo valor de las mercancías no exceda del que Hacienda mediante reglas generales fije (artículo 28). Tales pasajeros en caso de que traigan mercancías diversas de su equipaje, así lo declararán y podrán solicitar el reconocimiento de las mismas o activar el mecanismo de selección aleatoria que indica si es o no de practicarse el reconocimiento.

A igual régimen se someterá el reconocimiento de cualquier mercancía, una vez presentado el pedimento y efectuado el pago de contribuciones y cuotas compensatorias procedentes.

El reconocimiento es el examen que la autoridad aduanera lleva a cabo de las mercancías de importación o de exportación para comprobar la veracidad de lo declarado por los interesados.

En caso de que se encontrasen irregularidades, se levantará un acta pormenorizada en que se hagan constar. Los representantes de los interesados, en el caso anterior, podrán solicitar un segundo reconocimiento para verificarlo. Cabe aclarar que el reconocimiento aduanero se presume que expresa la verdad, salvo prueba en contrario, por lo que no limita la facultad de la autoridad aduanera de rechazarlo, ni es una resolución.

Después de efectuado el reconocimiento, consecuencia de que el mecanismo de selección aleatorio lo señale, deberá activarse de nuevo dicho mecanismo que determinará si las mercancías deberán sujetarse a un segundo reconocimiento.

Si no se detectasen irregularidades las mercancías deberán entregarse de inmediato; en caso contrario procederá embargo precautorio de las mismas.

Si el agente o el apoderado aduanero tuviesen duda de la clasificación de las mercancías, deberán formular consulta al respecto a la autoridad competente, pagarán el impuesto según su criterio y garantizarán el posible faltante conforme a la fracción de la tasa más alta. La autoridad contestará la consulta en un plazo de cuatro meses; si no lo hiciere se entiende que la clasificación según la cual el interesado pagó el impuesto es la correcta (y procederá la devolución de la garantía aludida).

Si Hacienda emitiese una clasificación arancelaria errónea, podrá demandar la nulidad de esa clasificación ante el Tribunal Fiscal de la Federación (ver artículo 36 del Código Fiscal de la Federación y párrafo 6 del artículo 30 de la Ley).

La Secretaría de Hacienda mediante resoluciones de carácter general dará a conocer los criterios de clasificación arancelaria (artículo 30).

Si con motivo de los reconocimientos aduaneros resultasen discrepancias con el pedimento, la autoridad aduanera podrá determinar provisionalmente las contribuciones y las cuotas compensatorias e imponer las multas que correspondan, antes de lo cual se harán del conocimiento del agente o apoderado aduanal dichas discrepancias, con el fin de que aleguen lo que en defensa de sus representados convenga.

En plazo de tres meses se efectuará la determinación definitiva o la provisional logrará definitividad (artículo 31).

Cuando con motivo del ejercicio de las facultades de comprobación se llega al conocimiento de inexactitudes o falsedades de lo declarado, la autoridad determinará las contribuciones omitidas y, en su caso, las cuotas compensatorias e impondrá las penas correspondientes (artículo 32).

No se entregarán a los interesados las mercancías de importación prohibida, ni aquellas en que aparezca incumplimiento de restricciones o regulaciones arancelarias, y se impondrán, a la vez, a los responsables las penas correspondientes (artículo 33).

V. TÍTULO TERCERO. IMPUESTOS AL COMERCIO EXTERIOR

1. *Capítulo primero. Impuestos, hechos gravados, contribuyentes y responsables*

Los sujetos pasivos del impuesto al comercio exterior son quienes realicen las importaciones o las exportaciones, quienes pagarán, además, las cuotas compensatorias que procedan; estas obligaciones se transmiten a sus subrogatorios autorizados, en tanto que ellos serán, en este caso, solidariamente responsables. El artículo 36 de la Ley Aduanera, como algunos de otras leyes lo hacen, indica que no quedan exentos del pago de los impuestos al comercio exterior, y de las cuotas compensatorias al Estado, las instituciones de beneficencia privada y sociedades cooperativas, aunque de otros impuestos lo estén.

Remitentes, mandatarios, portadores y enajenantes son solidariamente responsables por los impuestos causados en importaciones y exportaciones (artículo 41).

Cuando el contribuyente aportare datos falsos a su agente aduanal o a su apoderado, para que éstos actúen en su nombre, cesará cualquier responsabilidad de los mismos, si no han estado en condiciones de comprobar la falsedad (artículo 42).

Para evitar confusión entre mercancía importada y otra similar en poder del importador, éste llevará inventarios separados, so pena de presunción de que toda es de importación (artículo 43).

2. *Capítulo segundo. Afectación de mercancías y exenciones*

En tres artículos se desarrolla la materia de este capítulo; en el artículo 45 se señala que las mercancías y los medios de transporte de las mismas garantizan el pago del impuesto por su importación o su exportación. En un enunciado de quince fracciones el artículo 48 menciona las mercancías exentas del impuesto al comercio exterior.

Se completa el capítulo con el artículo 47 que indica que cuando las mercancías hayan sido importadas al amparo de franquicia o exención deberán sólo destinarse al propósito que motivó dicho beneficio y que en caso contrario deberán cubrirse los impuestos y las cuotas compensatorias procedentes.

3. *Capítulo tercero*

A. *Sección primera. Del impuesto general de importación*

Para determinar la base gravable de la importación habrá que atender al valor en aduana de las mercancías, salvo que la Ley establezca otra base; dicho valor será el de transacción; valor que implica el precio pagado y demás cargos autorizados por la Ley (artículos 48, 49 y 50). La propia Ley señala las condiciones que deben satisfacer para que se considere como valor en aduana el de transacción (artículo 51).

Asimismo la Ley da reglas para determinar la base gravable cuando la misma no pueda serlo conforme al valor de transacción, o cuando haya que recurrir a valores de mercancías "idénticas" o "similares" (artículos 55 y 55-A).

En complemento a lo anterior la Ley da criterios para saber qué se entiende por valor unitario de venta y qué anexos no forman parte del mismo, como las comisiones, los gastos de transporte y los impuestos al comercio exterior (artículos 55-B y 55-D).

B. *Sección segunda. Del impuesto general de exportación*

Si para importación hay que tener en cuenta el valor de transacción para determinar la base gravable, para la exportación habrá que

recurrir al valor comercial en el lugar de venta, sin otros agregados; valor que puede comprobar la autoridad y aplicar las penas en casos de falsedad (artículo 56).

4. *Capítulo cuarto. Determinación y pago de los impuestos al comercio exterior*

En importación y en exportación habrá que aplicar a la base gravable a que antes se alude las cuotas que correspondan según la clasificación arancelaria de las mercancías (artículo 57).

El importe, tanto de los impuestos y derechos como de las cuotas compensatorias, deberán cubrirse al presentarse el pedimento para su trámite, antes de que se active el mecanismo de selección aleatoria.

Si se trata de importaciones o exportaciones por ferrocarril, los interesados disponen de veinte días para efectuar el pago de las contribuciones.

Si la mercancía se deposita en recintos fiscales o fiscalizados, el pago se hará al presentarse el pedimento (artículo 58).

Quienes hagan importaciones de mercancías destinadas a proceso de transformación o elaboración para luego retornarlas al extranjero, podrán optar por depositar el importe del impuesto correspondiente con los rendimientos que se generen, al devolver al extranjero dichas mercancías. Este procedimiento se sujetará a la normación que establece la Ley por lo que a mermas y desperdicios se refiere y a las reglas de carácter general que dicte la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (artículo 58-A).

Corresponde a los agentes o apoderados aduanales determinar por cuenta de importadores y exportadores los impuestos al comercio exterior y las cuotas compensatorias que procedan, para lo cual en el pedimento respectivo describirán las mercancías, señalarán su valor y harán su clasificación arancelaria (artículo 59).

En caso de importaciones o exportaciones por la vía postal, corresponde a la autoridad aduanera determinar las contribuciones y las cuotas compensatorias; determinación que igualmente podrá ser hecha por el agente o el apoderado aduanal del interesado.

Los pasajeros podrán determinar los impuestos por importación o exportación de bienes diversos de su equipaje, sujetándose a las reglas que dicte el fisco y antes de accionar el mecanismo de selección aleatoria. Igualmente podrán los pasajeros determinar los impuestos de importaciones o exportaciones sobre mercancías que no rebasen el valor que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público señale, siempre

que las mercancías no estén sujetas a restricciones o regulaciones no arancelarias.

Los importadores o exportadores de mercancías por medio de tubería o cable, presentarán sus pedimentos a más tardar el día seis del mes siguiente de la operación respectiva (artículo 60).

Antes de accionar el mecanismo de selección aleatoria los interesados pueden ratificar los datos del pedimento mediante declaración complementaria.

Conviene que los interesados se ajusten a lo previsto en este artículo con el fin de evitar pérdidas de tiempo; al respecto se recomienda que el empleado o funcionario fiscal encargado previa y obligatoriamente informe de este trámite.

En las exportaciones de mercancías que serán enajenadas en el extranjero se podrá presentar declaración complementaria para variar la cantidad de las mismas, antes de activar el mecanismo de selección aleatoria.

Asimismo, en tránsito interno se podrán presentar declaraciones complementarias para modificar la clasificación arancelaria (artículos 62 y 103-A).

VI. TÍTULO CUARTO. REGÍMENES ADUANEROS

1. *Capítulo primero. Disposiciones comunes*

Antes de aludir al contenido de este capítulo diremos que debe entenderse por régimen aduanero el tratamiento legal a que ha de someterse la importación o la exportación de mercancías (o su tránsito), según el destino que a las mismas se pretenda dar. La ley señala los siguientes regímenes:

I. Definitivos de importación y de exportación

II. Temporales de importación o de exportación, para retomar al país de procedencia en el mismo estado o para elaboración, transportación o reparación

III. Depósito fiscal

IV. Tránsito de mercancías

V. De marinas turísticas

VI. Elaboración, transformación o reparación en recintos fiscales (artículo 63).

Los interesados, por conducto de los agentes o apoderados aduanales, indicarán en el pedimento el régimen aduanero que solicitan.

Esta manifestación y solicitud resultan vinculantes para los interesados y marcan desde que se hacen un trato legal a que se someten las mercancías.

Por otra parte, antes de activar el mecanismo de selección aleatoria, podrán retornarse al extranjero mercancía de importación prohibida o armas.

El propósito de esta medida es impedir las mencionadas importaciones; pero pensamos que tratándose de mercancías de importación prohibida debería el fisco ilustrar mediante literatura sencilla al público, acerca de cuáles son dichas mercancías, pues según al artículo 129 de la Ley, las mismas pasan a ser propiedad del fisco federal (artículos 64 y 65).

Aclara el artículo 68 que si por accidente se destruyen mercancías sometidas a regímenes temporales de importación o de exportación, de depósito fiscal o de tránsito, no se exigirá el impuesto relativo. Creo que la medida anterior es necesaria e implica justicia.

2. *Capítulo segundo. Regímenes definitivos de importación y de exportación*

A. *Sección primera. De importación*

El artículo 70, como la hiciese el de la Ley que la que se comenta derogó en varios aspectos, define el régimen de importación definitiva como la entrada al territorio nacional de mercancías para permanecer en él por tiempo ilimitado.

En caso de que se compruebe a la autoridad que las mercancías de este régimen resultaron defectuosas o de especificaciones diversas a las convenidas, o en similares situaciones, en un plazo de tres meses podrán retornarse al extranjero, para que en otro plazo de tres meses sean repuestas.

En el artículo 72 de la Ley se establece el régimen de registro de despacho de mercancías de las empresas. Quienes se incluyan en este registro deberán comprobar que han dictaminado sus estados financieros los últimos cinco años y que han tenido en el año de calendario anterior ingresos o importaciones superiores a los límites que señale la SHCP. Estas empresas podrán efectuar revisión en origen, para lo cual asumirán bajo su responsabilidad como ciertos los datos "que les aporte el proveedor sobre las mercancías, para elaborar el procedimiento respectivo"; datos que aportarán a su agente o apoderado aduanal. Con apoyo de esta forma de revisión, los con-

tribuyentes no serán responsables por infracciones derivadas de inexactitudes que no les sean imputables, por lo que si se diera el caso, sólo cubrirán las contribuciones omitidas, actualizadas y sus accesorios, pero no sufrirán pena alguna.

Siempre fueron objeto de benigno trato quienes integran ciertos registros como importadores o exportadores constantes, pues el fisco los ha considerado dignos de credulidad (reservándose el derecho de comprobación) en los datos aportados para sus operaciones.

Como pudiera suceder que se hayan introducido al territorio nacional en forma definitiva sin satisfacer las formalidades de despacho, mercancías identificables individualmente, antes de que esta irregularidad sea descubierta por las autoridades fiscales, y de que se le notifique orden de visita, el contribuyente podrá regularizarlas importándolas definitivamente (artículo 72 bis).

No es excepcional en la materia fiscal este beneficio concedido a los cumplidores espontáneos; el artículo 73 del Código Fiscal de la Federación, en caso similar elimina la pena que implica la infracción del pago tardío si se hace sin que medie requerimiento.

B. Sección segunda. De exportación

Por definición del actual artículo 73 el régimen de exportación definitiva consiste en la salida de mercancías del territorio nacional para permanecer en el extranjero por tiempo indefinido: Una mercancía exportada definitivamente puede ser retornada al país sin el pago del impuesto de importación, si no ha sido modificada y en el plazo de un año; en el entendido que si el retorno se debe a que la mercancía hubiera sido rechazada en el extranjero por defectuosa o por especificaciones no convenidas, el exportador recuperará los impuestos de exportación (artículo 74).

3. Capítulo tercero. Temporales de importación y de exportación

Se entiende por régimen temporal la entrada o salida al o del país de mercancías para permanecer dentro o fuera por tiempo limitado.

La Ley señala los plazos de estas permanencias, según el tipo de bienes y los fines para los cuáles se movilicen.

En caso de que las mercancías no regresen al país de procedencia, puede convertirse la importación o la exportación temporales en definitiva, para lo cual deberán satisfacerse los requisitos de este tipo de régimen y la autorización correspondiente del fisco.

Puede autorizarse la sustitución para retorno al país de bienes fungibles que no sean individualmente identificadas por otros de la misma especie (artículo 75).

Las mercancías de importación temporal no podrán manejarse salvo en los casos excepcionales que señala la Ley (artículo 77), como entre maquiladoras o empresas con programas de exportación autorizadas por las secretarías de Hacienda y Comercio y siempre que sean satisfechas los requisitos que se señalen.

A. *Sección primera. Importaciones temporales*

En las importaciones temporales no se pagarán impuestos ni cuotas compensatorias, pero si se deberán cumplir las obligaciones en materia de restricciones o regulaciones no arancelarias y formalidades para el despacho en este régimen (artículo 79).

Si una mercancía de importación temporal sufriese dentro del país daño o destrucción, su introductor informará a la autoridad aduanera, la que verificará lo expresado a fin de que no se exija su devolución al extranjero (artículo 80).

Empresas con autorización especial y las maquiladoras podrán cambiar al régimen de importación definitiva activos fijos, con sujeción a reglas generales que dicte la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el pago de las contribuciones actualizadas y de los recargos que se calculen (artículo 81).

Tomando en cuenta que la función básica de las maquiladoras es importar insumos para transformarlos e industrializarlos dentro de nuestro territorio y luego volverlos al país de procedencia, podrán realizar la operación de exportación con sólo información de las mercancías que retornen, o bien convertir la importación temporal de aquellos bienes en definitiva. Si a los mencionados bienes importados se les hubiesen incorporado materias primas o mercancías nacionales o nacionalizadas, se cobrará el impuesto por el valor de estas, al realizarse la exportación (artículos 84 al 86).

En caso que se queden en el país desperdicios o mermas derivados de las mercancías sometidas a maquila, por lo mismo deberá pagarse el impuesto de importación salvo que se destruyeran.

Es adecuado que el legislador haya impuesto la precaución a que se alude en el párrafo anterior, pues en el pasado, frecuentemente fue considerado de poca monta el importe de mermas y desperdicios para ser tenido en cuenta como importación. Más adelante se hará referencia a situación similar.

B. *Sección segunda. Exportaciones temporales*

Estas exportaciones temporales no están gravadas, pero deberán cumplir los interesados las obligaciones en materia de restricciones o regulaciones no arancelarias que impongan las leyes.

Como las importaciones, las exportaciones temporales pueden convertirse en definitivas, previo el cumplimiento de los requisitos legales. Si las mercancías temporalmente exportadas no retornan al país en los plazos autorizados, se entiende que se opta por su exportación definitiva y deberán pagarse los impuestos relativos (artículo 91).

Si después de su transformación en el extranjero, se retorna al país una mercancía, deberán cubrirse los impuestos por el valor total que se le haya agregado.

Igualmente, como en el caso de importaciones temporales de bienes, si en las exportaciones de la misma especie hubiese desperdicios que se quedan definitivamente en el extranjero, se pagará el impuesto por lo mismo, salvo que se demuestre su destrucción (artículo 91).

4. *Capítulo cuarto. De las marinas turísticas y de los campamentos rodantes*

Las marinas turísticas, de reciente creación en su régimen, han motivado este capítulo que en nuestros días es de vital interés. Las marinas turísticas son instituciones lucrativas que por disposición de la ley colaboran con las autoridades aduaneras para el control de embarcaciones que con fines de exportación se introducen al territorio nacional, tomando como punto de referencia para su estancia, lo que pudiera considerarse como el domicilio, en el mar de aquellas instituciones (artículo 94). Se podrán introducir al país casas rodantes, para uso no lucrativo; su importación temporal se puede transformar en definitiva, cumplidos los requisitos legales.

Embarcaciones aludidas y casa rodantes deberán ser (para estar sometidas a estos regímenes) propiedad de extranjeros, registrarse en una marina o en un campamento, respectivamente, y que sus dueños se presenten, por lo menos, una vez al año a la marina o al campamento (artículos 95 y 95-A).

5. *Capítulo quinto. Depósito fiscal*

Como se establece en la ley respectiva, los almacenes generales de depósito tienen la función de depositarios, y pueden, mediante

autorización aduanera, recibir para guarda en depósito fiscal las mercancías que les confíen interesados (artículo 96).

Dichas mercancías serán recibidas por los almacenes previa determinación de los impuestos de importación o exportación.

Siempre fueron magnífico auxiliar del comercio y de la industria los almacenes generales de depósito y en el caso del derecho aduanero se han constituido en una especie de extensión del fisco para una mejor manera de que éste cumpla sus funciones; para ello deberán conservar en lugar autorizado las mercancías sometidas a tráfico aduanero y poseer el equipo de cómputo que permita al fisco un control sobre las mismas.

La Ley indica (artículo 96) que desde que las mercancías nacionales quedan en depósito fiscal para su exportación se entenderán exportadas definitivamente; no así las de importación, pues éstas podrán retornarse al extranjero o ser importadas temporalmente.

En los almacenes las mercancías podrán ser motivo de actos de conservación, exhibición, etiquetado, empaquetado, examen, demostración y toma de muestras.

El artículo 99 de la Ley señala la posibilidad de que Hacienda autorice el establecimiento de depósitos fiscales, donde sin el pago de impuestos al comercio exterior ni de cuotas compensatorias, se podrán vender mercancías a pasajeros que salgan directamente al extranjero.

Si bien los almacenes a que se alude en el párrafo anterior no han tenido un gran éxito comercial, sí han sido un atractivo para el turismo internacional.

La autorización del fisco podrá, además, otorgarse para que en franjas fronterizas o zonas libres se expongan y vendan vehículos.

Prevía autorización del fisco, en almacenes generales de depósito se podrán adquirir por terceros, las mercancías; en este caso el que adquiere se sobrogará en los derechos y obligaciones del sujeto pasivo.

6. *Capítulo sexto. Tránsito de mercancías*

En este capítulo se indica que para efectos de esta Ley el tránsito de mercancías bajo control fiscal consiste en el traslado de las mismas de una a otra aduana y se divide éste en interno e internacional.

Tanto la introducción y extracción al o del país de mercancías que están bajo control fiscal como su tránsito por el territorio nacional, son motivo de régimen por la Ley Aduanera, pues en estos diversos

movimientos puede suceder que a dichos bienes se les dé destino diverso del autorizado.

Según el Reglamento de la Ley la aduana podrá autorizar el régimen de tránsito mediante solicitud de los interesados (artículo 154 del reglamento); la misma aduana señalará el plazo en que deberá realizarse el tránsito (artículo 103 de la Ley y 155 del Reglamento).

También en el régimen de tránsito han de tenerse presentes las reglas de restricciones o regulaciones no arancelarias y hacerse el pago de impuestos.

VII. TÍTULO QUINTO. DESARROLLOS PORTUARIOS, ZONAS LIBRES Y FRANJAS FRONTERIZAS

1. *Capítulo primero. Desarrollos portuarios*

Los desarrollos portuarios constituyen fuente y apago de la economía de países como el nuestro, buena parte de cuyo tráfico internacional se realiza por el mar, por ello el establecimiento de los mismos ha sido interés de nuestro gobierno.

Para que los desarrollos portuarios cumplan su cometido, deberán localizarse en lugares estratégicos, por lo que mira a la ubicación de las materias exportables y a las vías aptas para hacer llegar a los mercados extranjeros nuestros productos y recibir de los mismos los indispensables bienes para nuestra economía (artículo 104).

En un desarrollo portuario deberán realizarse las operaciones de importación o exportación; por ello la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tendrá el control y vigilancia del mismo (artículo 105), por lo que mira a lugares de entrada y salida de mercancías, medios de transporte y ubicación de los recintos fiscalizados y de aduanas, etcétera (artículo 158 del Reglamento).

2. *Capítulo segundo. Zonas libres y franjas fronterizas*

Para efectos del tráfico internacional de mercancía, regular los movimientos de éstas, en las zonas libres y franjas fronterizas, siempre ha sido elemental.

Para fines de subsistencia de los habitantes de las zonas fronterizas (franjas de 20 kilómetros a partir de la frontera) es necesario que se facilite la adquisición de satisfactores exentos de impuestos, si

bien, de acuerdo con la Ley, en los casos que se indiquen, los importadores han de satisfacer las cuotas compensatorias.

Tomando en cuenta la razón de ser de las cuotas compensatorias, es mi criterio que, salvo casos de verdadera excepción, no deben imponerse sobre mercancías que se introduzcan a las franjas fronterizas.

Las mercancías cuya importación no está exenta de impuestos son aquellas no consideradas satisfactorias esenciales, como las bebidas alcohólicas, el tabaco y los caballos de carreras.

Por supuesto, si las mercancías exentas total o parcialmente se introducen al resto del territorio nacional desde una zona libre o de una franja fronteriza, deberán satisfacer el requisito de control y de pago de impuesto total o diferencial, según el caso; para lo cual se establecerán los lugares autorizados para el acceso, donde se llevará a cabo el control aduanal. Por estas mercancías se presentará el pedimento y se pagarán los impuestos y cuotas compensatorias procedentes.

VIII. TÍTULO SEXTO. ATRIBUCIONES DEL EJECUTIVO FEDERAL Y DE LAS AUTORIDADES FISCALES

1. *Capítulo único. Atribuciones del Ejecutivo Federal en materia aduanal*

De acuerdo con el artículo 131 de la Constitución Federal,

Es facultad exclusiva de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aún prohibir, por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia...

Complementan el contenido de este artículo los 117 y 118 de la misma Constitución.

De acuerdo con la normación constitucional, corresponde a la autoridad aduanera federal la facultad del manejo de todo tráfico aduanal, cualquiera que sea el lugar del territorio donde se realice; así señalará los recintos fiscales, fijará los lugares de entrada y salida de mercancías y las aduanas donde ha de llevarse a cabo el despacho; igualmente estará facultada para comprobar el cumplimiento de las disposiciones fiscales en materia aduanera; exigirá informes a los in-

teresados o sus representantes; podrá solicitar de autoridades extranjeras y fedatarios públicos los datos que le permitan cumplir sus funciones; practicará el reconocimiento aduanero y la verificación de mercancías; fijan los lineamientos para transporte, carga y descarga; inspeccionará y vigilará permanentemente el manejo, transporte y tenencia de mercancías y las zonas de control.

Podrá la misma autoridad embargar precautoriamente mercancías y medios de transporte.

Corresponde a dicha autoridad determinar la clasificación arancelaria y el valor de mercancías para fines del cobro de impuestos y determinar y cobrar éstos.

Asimismo, esta autoridad comprobará la comisión de infracciones; determinará el destino de mercancías que pasen a propiedad del Estado; establecerá marbetes y sellos para mercancías destinadas a zonas libres y franjas fronterizas; otorgará y cancelará o suspenderá patentes de agentes aduanales; dictará normas para el despacho de mercancías; de acuerdo con la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial dictará reglas para la aplicación en materia aduanera, de los tratados internacionales que suscriba nuestro gobierno; cancelará garantías de los créditos fiscales en esta materia; de acuerdo con la obligación contenida en el artículo 33 del Código Fiscal de la Federación, informarán a los interesados de los trámites que ante la misma han de llevar a cabo; y ejercerá cualquiera otra facultad que le señalen las leyes (artículo 116 de la Ley).

En el artículo 116-A de la Ley, con el propósito de dar el mejor destino posible a las mercancías sometidas a tráfico aduanero, o motivo de una violación que pasen a propiedad del Fisco Federal, se establece la obligación de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se asesore de un Consejo compuesto por instituciones filantrópicas y cámara y asociaciones de contribuyentes interesados en la producción o comercialización de mercancías iguales o similares.

Recuérdese que con sujeción al artículo 191 del Código Fiscal de la Federación (aplicable supletoriamente en este caso), si tampoco en la segunda almoneda se fincare un remate de bienes embargados por el fisco, éstos se recibirán como dación en pago del crédito fiscal, y los mismos se podrán donar a instituciones asistenciales; esto lo indica también la Ley Aduanera en el artículo 116-A, aunque se declare ahí que no es aplicable (íntegramente) la sección cuarta del capítulo III del título V del Código Fiscal.

Aunque resulte un tanto discordante con el enunciado de este capítulo, el artículo 117 de la Ley alude a la documentación que

debe amparar la tenencia, transporte o manejo de mercancías de procedencia extranjera; pero debe tenerse presente por los interesados que el artículo sólo se refiere a mercancías que no son de uso personal; pues sería demasiado engorroso que también en cuanto a éstas hubiere la obligación de exhibir tal documentación.

El artículo 120 alude a la misma necesidad de amparar ciertas mercancías (las de exportación prohibida y las confundibles con extranjeras) dentro de las franjas fronterizas.

Con apego en el artículo 121 de la Ley, cuando con motivo de reconocimiento aduanero, del segundo reconocimiento, o de verificación de mercancías en transporte se embarguen precautoriamente mercancías se levantará el acta de inicio del procedimiento administrativo en materia aduanera.

Merece especial atención el contenido del artículo 121-A de la Ley que autoriza a la autoridad aduanera a embargar precautoriamente mercancías y los medios en que se transportan, cuando se hayan introducido al territorio nacional por lugar no autorizado, sean de importación o exportación prohibida, o sujetas a restricciones o regulaciones no arancelarias y éstas no se cumplan; no se acredite su legal introducción al país; cuando se descubran sobrantes no manifestados en más de un 10 por ciento; o cuando se introduzcan al recinto fiscal vehículos que transporten mercancías de importación sin el pedimento necesario.

Con lo indicado se inicia un procedimiento administrativo de ejecución.

Es de aclararse que el Código Fiscal de la Federación en el artículo 152 indica que:

En el caso de actos de inspección y vigilancia se procederá al aseguramiento de bienes cuya importación debió ser manifestada a las autoridades fiscales o autorizada por éstas, siempre que quien practique la inspección esté facultado para ello en la orden respectiva.

Si no fuese aplicable el artículo 121-A, en casos de reconocimiento, o verificación de mercancías en transporte, se determinarán provisionalmente los créditos fiscales, sin iniciar el procedimiento administrativo de ejecución. La autoridad deberá efectuar determinación definitiva en cuatro meses; en caso contrario ya transcurrido este tiempo podrá impugnarse la provisional como definitiva (artículo 121-A).

Puesto que con el acta a que alude el artículo 121-A el interesado a partir de la misma, dispondrá de diez días para ofrecer pruebas

y formular alegatos en su defensa, en caso de que lo alegado y probado fuere suficiente para demostrar la legal estancia en el país de mercancías, la autoridad dictará "de inmediato" resolución dejando sin efecto el acta, devolviendo las mercancías embargadas y liberando al interesado de penas y pago de gastos; en caso contrario la autoridad, en plazo de cuatro meses dictará resolución que determine contribuciones y señale las penas aplicables por la infracción (artículo 122).

El embargo precautorio podrá substituirse por una garantía. El artículo 141 del CFF establece los diversos tipos de garantías que pueden aportarse.

La defensa de los interesados se someterá al Código Fiscal de la Federación. Como en el caso anterior, deberá dictarse la resolución una vez desahogadas las pruebas y se determinarán las contribuciones y cuotas compensatorias relativas (artículo 124).

Cuando proceda, se devolverán las mercancías a sus dueños para su retorno al extranjero; en caso contrario se entregarán a la autoridad correspondiente dichas mercancías; igualmente se entregarán las que hayan sido motivo de ilícitos.

Siguiendo el criterio del Código Fiscal de la Federación, tratándose de mercancías de fácil descomposición, o de animales vivos embargados precautoriamente, la Secretaría de Hacienda los pondrá a la venta. Tratándose de automóviles o camiones, el plazo será de cuarenta y cinco días (artículo 126).

IX. TÍTULO SÉPTIMO. INFRACCIONES Y SANCIONES

El Código Fiscal de la Federación dedica el título IV para regular lo relativo a infracciones y delitos fiscales; la Ley Aduanera no tipifica delitos, y, consecuentemente no señala las penas relativas.

Sólo con el propósito aclaratorio, se recuerda que la infracción es una violación a la Ley que se castiga con una pena económica, en el delito en materia fiscal, es una infracción que ameritan otro tipo de pena. La Ley aduanera señala las siguientes infracciones:

- a) Contrabando (artículo 127);
- b) De circulación indebida dentro de un recinto fiscal (artículo 130-A);
- c) Las relacionadas con el destino de las mercancías (artículo 134);
- d) Las relacionadas con la obligación de presentar documentación y declaraciones (artículo 136);

- e) Las relacionadas con el control, seguridad y manejo de las mercancías de comercio exterior (artículo 138);
- f) Las relacionadas con la clave confidencial de identidad (artículo 139-A);
- g) Las relacionadas con el uso indebido de gafetes de identificación en los recintos fiscales (artículo 139-C);
- h) Las relacionadas con la seguridad e integridad de las instalaciones aduaneras (artículo 139-E);
- i) Las relacionadas con la obstaculización del despacho aduanero de mercancías (artículo 130-G).

En artículos de este título que no se mencionan, aparecen especificadas las multas que han de aplicarse por cada infracción.

El artículo 128 indica los casos en que se presume cometido el contrabando.

Se recuerda que el contrabando aparece tipificado como delito en el artículo 102 del Código Fiscal de la Federación y en el 103 se señalan los casos en que este delito se presume cometido. Asimismo, el artículo 104 del Código señala las penas que amerita la comisión de este delito.

Parece pertinente aludir al delito de introducción al país sin declararlo, cantidades en efectivo o en cheques superiores a veinte mil dólares de los Estados Unidos de América (CFF, artículo 105).

Las penas por la infracción de contrabando se aplicarán no sólo a quien introduzca o extraiga al o del país mercancías sin satisfacer los requisitos legales, sino también a quien las enajene, comercie con las mismas, las adquiera o las tenga en su poder por cualquier título (artículo 130).

La Ley establece que el importe de las multas que se cobren con motivo de las infracciones mencionadas, se destinará a integrar fondos para estímulos y recompensas por productividad al personal aduanero, salvo que se les señale otro destino.

X. TÍTULO OCTAVO. RECURSOS ADMINISTRATIVOS

Un título de la Ley Aduanera relacionado con el Código Fiscal de la Federación es el de los recursos administrativos.

El Código Fiscal en el artículo 116 establece los recursos de revocación y de oposición al procedimiento administrativo de ejecución.

El artículo 142 de la Ley Aduanera, a diferencia de lo que establece el Código Fiscal de la Federación, indica que el recurso de

revocación deberá agotarse por el interesado antes de interponer juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

Por su parte, la Ley indica que la autoridad, antes de resolver el recurso, puede reponer el procedimiento administrativo.

Se recuerda que el recurso de oposición al procedimiento administrativo de ejecución se puede hacer valer por terceros que afirmen ser dueños de los bienes embargados o tener preferencia para que se les cubra un crédito antes que el fiscal (artículo 128 CFF).

XI. TÍTULO NOVENO. AGENTES ADUANALES

El agente aduanal es una persona física a quien autoriza la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mediante una patente para promover por cuenta ajena el despacho de mercancías.

Vale la pena recordar que además de los agentes aduanales los apoderados aduanales también pueden intervenir en estos trámites a nombre de terceros, o éstos los pueden realizar personalmente.

La Ley señala (artículo 143) los requisitos que deben satisfacer quienes pretendan ejercer la función de agente aduanal; entre estos requisitos se cuenta el ser mexicano por nacimiento, no ser servidor público, tener experiencia en materia aduanera y otros.

Los apoderados aduanales son personas físicas autorizadas por los interesados y con relación laboral hacia los mismos, encargados de las mismas funciones genéricas que agentes aduanales. Cuando el poderdante sea una entidad pública no será impedimento para ser apoderado aduanal, el ser servidor público (artículo 143-A).

El agente aduanal tendrá que actuar en la aduana que se le haya autorizado, pero podrá promover el despacho ante otras, para el régimen de tránsito interno de mercancías; otro tanto debe decirse de la autorización del apoderado aduanal; éstos para actuar ante aduanas distintas deberán estar autorizados. La patente aduanal es individual e intransferible.

Los agentes aduanales tienen las obligaciones y los derechos que los artículos 145 y 146 de la Ley señalan; entre las primeras se encuentran la de colaborar con sus clientes y con el fisco para que el despacho de mercancías en que intervengan se ajuste a la Ley y otras; de los segundos, entre otros, se menciona el de cobrar por su trabajo, lo estipulado a sus clientes.

Se aclara que pueden existir empresas dedicadas a prestar servicios de comercio exterior.

La patente del agente aduanal se puede suspender o cancelar por la autoridad aduanera, por el incumplimiento de sus obligaciones relativas, o por conductas del titular prohibidas por la Ley, o por la falta de satisfacción de requisitos para el desempeño de su función.

Gregorio RODRÍGUEZ MEJÍA