



Universidad Autónoma de Querétaro

Facultad de Derecho

Licenciatura en Derecho

Tesis individual



“Las irregularidades jurídicas del ejecutivo y el legislativo en el despacho aduanero de mercancías”

Que como parte de los requisitos para obtener el grado de Licenciada en Derecho

Presenta

Ana Paloma Moreno Martínez

Directora de tesis:

Dra. Nohemí Bello Gallardo

Dra. Nohemí Bello Gallardo
Presidente

Dr. Edgar Pérez González
Secretario

Dra. Karla Elizabeth Mariscal Ureta
Vocal

Dr. Raúl Ruiz Canizales
Suplente

Mtro. Luis Arturo Marín Aboytes
Suplente

Centro Universitario

Santiago de Querétaro, Querétaro.

Noviembre 2019.

Las irregularidades jurídicas del ejecutivo y el legislativo en el despacho aduanero de mercancías.

Dirección General de Bibliotecas UAQ

Dedicado a mis padres

Dirección General de Bibliotecas UAQ

Las irregularidades jurídicas del Ejecutivo y el Legislativo en el despacho aduanero de mercancías.	2
--	---

INTRODUCCIÓN	6
---------------------------	---

CAPÍTULO I.	16
-------------------------	----

EL SISTEMA JURÍDICO ADUANERO MEXICANO	16
--	----

1.1ARTÍCULOS CONSTITUCIONALES RELACIONADOS AL OBJETO DE LA LEY ADUANERA	18
---	----

1.1.1 Artículo 31 constitucional.....	18
---------------------------------------	----

1.1.2 Artículo 73 constitucional.....	20
---------------------------------------	----

1.1.3 Artículo 89 constitucional.....	22
---------------------------------------	----

1.1.4 Artículo 117 constitucional.	24
---	----

1.1.5 Artículo 118 constitucional.	26
---	----

1.1.6 Artículo 131 constitucional.	26
---	----

1.1.7 Artículo 133 constitucional.	29
---	----

1.2DIVERSAS LEYES FEDERALES APLICABLES CON LA ENTRADA Y SALIDA DE MERCANCÍAS	31
--	----

1.2.1 Ley Aduanera.	31
--------------------------	----

1.2.2 Ley de Comercio Exterior.....	33
-------------------------------------	----

1.2.3 Código Fiscal de la Federación.	35
--	----

1.2.4 Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación.....	37
--	----

1.3LAS DISPOSICIONES REGLAMENTARIAS APLICABLES A LA ENTRADA Y SALIDA DE MERCANCÍAS	40
--	----

1.3.1 Reglas Generales de Comercio Exterior.....	40
--	----

1.3.2 Reglamento de la Ley Aduanera.	41
---	----

1.3.3 Manual de Operación Aduanera.....	41
---	----

CAPÍTULO II.	43
---------------------------	----

LAS RECIENTES MODIFICACIONES A LA LEY ADUANERA RELATIVAS AL DESPACHO ADUANERO DE MERCANCÍAS	43
--	----

2.1 Artículo 35 de la Ley aduanera: Despacho aduanero de mercancías.	44
---	----

2.2 Artículo 36 de la Ley aduanera: La obligación de transmitir a través del SEA los documentos correspondientes al despacho.....	48
---	----

2.3 Artículo 36-A de la Ley aduanera: Documentos electrónicos anexos al pedimento.....	53
--	----

2.4 Artículo 37 de la Ley aduanera: Pedimento consolidado.	56
---	----

2.5 Artículo 37-A de la Ley aduanera: Obligaciones del pedimento consolidado.	58
--	----

2.6 Artículo 39 de la Ley aduanera: Reexpedición de mercancías.....	61
2.7 Artículo 40 de la Ley aduanera: Personas autorizadas para promover el despacho aduanero.	63
2.8 Artículo 41 de la Ley aduanera: Agentes aduanales y agencias aduanales como representantes de los importadores y exportadores.....	65
2.9 Artículo 43 de la Ley aduanera: activación del mecanismo de selección automatizado.	67
2.10 Artículo 45 de la Ley aduanera: Toma de muestras de mercancías de difícil identificación.	69
2.11 Artículo 47 de la Ley aduanera: La consulta de la clasificación arancelaria.	71
2.12 Artículo 48 de la Ley aduanera: Resolución de la consulta de la correcta clasificación arancelaria.....	74
2.13. Artículo 50 de la Ley aduanera: Las obligaciones de los pasajeros.	75
CAPÍTULO III.	76
REGLAS GENERALES DE COMERCIO EXTERIOR (RGCE) APLICABLES AL DESPACHO ADUANERO	76
3.1 Reglas Generales de Comercio Exterior referentes al despacho aduanero.	77
3.2 Reglas Generales de Comercio Exterior referentes a la transmisión electrónica.	81
3.3 Reglas Generales de Comercio Exterior referentes a los documentos electrónicos anexos al pedimento.	82
CAPÍTULO IV.	84
ARTICULOS DEL REGLAMENTO DE LA LEY ADUANERA APLICABLES AL DESPACHO ADUANERO DE MERCANCÍAS.	84
4.1 Artículos del Reglamento de la Ley aduanera aplicables para el despacho aduanero.....	85
4.2 Artículos del Reglamento de la Ley aduanera aplicables para la transmisión electrónica....	87
4.3 Artículos del Reglamento de la Ley aduanera aplicables para el mecanismo de selección automatizado.....	88
CONCLUSIONES	92
BIBLIOGRAFÍA	96

INTRODUCCIÓN

El comercio exterior de México ha sido por décadas uno de los principales motores del crecimiento económico y el desarrollo nacional. Este representa hoy cerca de 65% del PIB nacional y las exportaciones, alrededor de 30%. La presencia de México en el comercio mundial se inició a partir de los años 80, cuando se dio la apertura de la economía y se adoptó un modelo de desarrollo orientado a la exportación, que ha ocasionado que la producción mexicana se incorpore a las cadenas de producción global.

El comercio exterior de México se ha caracterizado por presentar elevados niveles de concentración económica. En términos de Estados, los del norte y los del centro tienen una mayor participación. En términos de sectores, destacan el automotriz y el electrónico, que representan casi la mitad de las exportaciones de manufactura y, en lo que se refiere al destino de las exportaciones, éstas se concentran en el mercado de Estados Unidos. Ello ha llevado, a que el efecto positivo del comercio exterior de México genere círculos virtuosos de exportación y crecimiento, sobre todo en aquellas regiones que efectivamente se han podido vincular con los mercados internacionales a través de la exportación y la atracción de inversión extranjera directa.¹

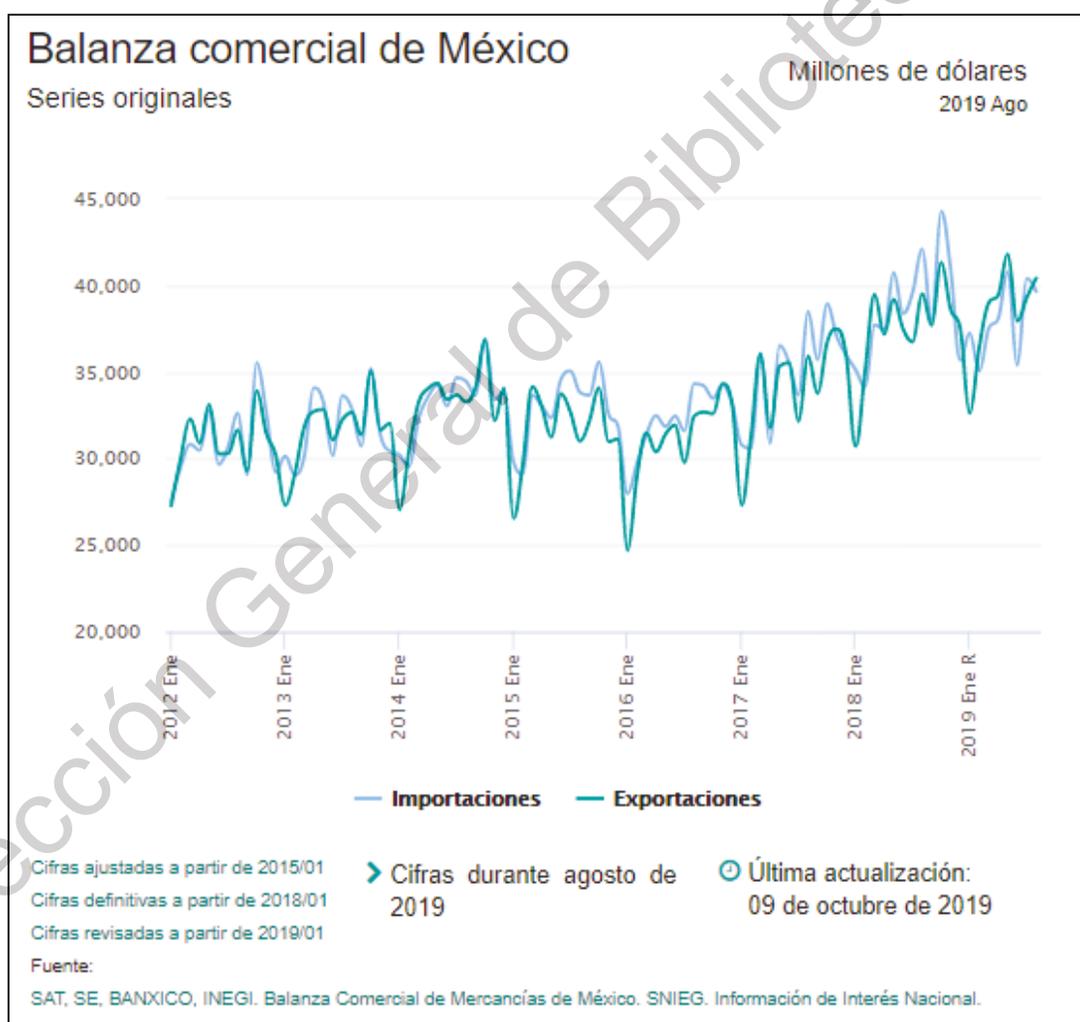
La privilegiada ubicación geográfica del país es una de las grandes ventajas comparativas de la nación. México tiene un vasto acceso al comercio internacional a través de sus litorales y comparte una amplia frontera con una de las economías más grandes del mundo. Asimismo, el país ha sido capaz de establecer un gran número de acuerdos comerciales que facilitan la entrada de nuestros productos a un amplio mercado y que han sido catalizadores de una mayor eficiencia y bienestar en la economía.

En un mundo globalizado, es importante disponer de estadísticas que permitan conocer la evolución de los principales componentes del comercio internacional de

¹ BANCOMEXT Comercio Exterior Revista electrónica, Febrero – Abril 2018. Consultado en: <http://www.revistacomercioexterior.com/articulo.php?id=81&t=el-comercio-exterior-nbspco>, última fecha de consulta 22 de octubre 2019.

mercancías, que apoyen el diseño y evaluación de políticas públicas, la toma de decisiones de particulares y la realización de diversas investigaciones. Con el objetivo de atender esta creciente demanda de información, se presenta a continuación el valor mensual de exportaciones e importaciones de mercancías, que han cumplido con la normatividad aduanera.²

En relación con la tabla anterior podemos observar que en el primer semestre del 2019 las exportaciones representaron 232.179 millones de dólares, mientras que en



² Estadísticas de Comercio Exterior y Balanza Comercial INEGI, Consultado en: <https://www.inegi.org.mx/temas/balanza/>, última fecha de consulta 22 de octubre 2019.

el mismo periodo de 2018 las "ventas al exterior tuvieron un valor de 222.779 millones de dólares", de acuerdo a como lo indica el INEGI.³

El gobierno debe proveer bienes y servicios públicos de calidad para disminuir dichos costos y facilitar el acceso de los individuos y las empresas al mercado global. Adicionalmente, México requiere fortalecer su presencia en el extranjero para permitir al Estado velar por los intereses nacionales e incrementar la proyección de los mexicanos en el exterior.

Actualmente la tendencia internacional es clara, la reducción de trámites, el reajuste de controles, la disminución en tiempo y costos, pero sobre todo la implementación y utilización de la transmisión electrónica de la información.

Lo anterior resulta necesario debido a que las actividades económicas en la actualidad se desarrollan a gran velocidad y las normativas comerciales deben ajustarse a las necesidades de la actividad que regulan.⁴ La búsqueda de la facilitación del comercio supone la simplificación y armonización de los procedimientos comerciales y aduaneros de los intercambios de información relacionados con la importación y exportación de mercancías.

Es por ello que en la materia de comercio exterior, existe la constante actividad de los legisladores y del Ejecutivo Federal por adecuar las normatividades aduaneras al contexto nacional e internacional actual, lo que conlleva modificaciones anuales de las mismas. Sin embargo, el número de modificaciones en la normativa interna en materia de comercio exterior es muy amplia, lo que da como resultado que las modificaciones aduaneras sean abrumantes, y al manejar un marco jurídico tan amplio dentro del comercio exterior en nuestra legislación; es necesario analizar si hay un correcto funcionamiento jurídico dentro del marco normativo.

Recordemos que los inicios de la aduana digital en México parten de una de las primeras medidas para la reestructuración del Sistema Aduanero Electrónico y la

³ Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Publicado en el Diario Oficial de la Federación. Consultado en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013, última fecha de consulta 22 octubre 2019.

⁴ BELLO GALLARDO, Nohemí (Coordinadora), "La tecnología de información en las aduanas y sus efectos jurídicos", Ed. Funda, México, Argentina y Colombia, 2012. Pág. 122-123

implementación en el uso de las nuevas tecnologías de la información, por lo que en el año de 1993, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través de la Subsecretaría de Ingresos instrumentó un proyecto nacional denominado “Sistema Automatizado Aduanero Integral (SAII)” y que actualmente está bajo la coordinación del órgano de Servicios de Administración Tributaria de la misma Secretaría.⁵

Para el autor Rabindrana⁶ la entrada de México al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y de Comercio (GATT) de 1994, o el Consejo de Cooperación Aduanera de Bruselas (actualmente conocido como la Organización Mundial de Aduanas), es el punto de partida de la etapa de apertura comercial en México.

Tanto en el preámbulo del GATT, como en el Acuerdo de Marrakech de 1994, la OMC tiene como objetivo la reducción sustancial de los aranceles aduaneros y de los demás obstáculos al comercio, así como la eliminación del trato discriminatorio en las relaciones económicas internacionales. De lo anterior es posible identificar varios principios que emergen de la OMC y el GATT de 1994, entre dichos principios destacamos los siguientes: el de la no discriminación, el de transparencia, el que establece al arancel aduanero como único instrumento legítimo para regular el comercio exterior, el de la valoración aduanera de las mercancías según pautas objetivas, el que postula la progresividad de los tributos aduaneros, todos estos mencionados principios influyen en los derechos tributarios aduaneros nacionales.⁷

Como refiere el autor Trejo Vargas⁸ a finales de los años ochenta, el despacho aduanero de las mercancías todavía se realizaba en forma manual, revisándose teóricamente el cien por ciento de las mercancías y sus pedimentos.

⁵ _____, *Análisis legal y operativo del cumplimiento de obligaciones a través de la transmisión electrónica de datos en la Ley Aduanera vigente*, Revista de derecho privado, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Nueva época, año V, número 13-14, 2006, pág. 5-7.

⁶ RABINDRANA CISNEROS, Juan, *Derecho aduanero mexicano*, Ed. Porrúa, México, 2013, pág. 27.

⁷ WITKER, Jorge y BELLO, Nohemí, *La valoración aduanera en el comercio exterior de México*, Ed. Porrúa, Primera edición, México, 2010, pág. 3.

⁸ TREJO VARGAS, Pedro, *Aduanas, Régimen jurídico y facilitación*, Ed. Porrúa, México, 2008, pág. 95-119.

Es hasta finales de 1989 que la revisión manual de los pedimentos empezó a ser sustituida por sistemas modernos y ágiles, primero fue la Captura Desconcentrada del Pedimento Aduanal (CADEPA).

En los años noventa, inicia prácticamente la materialización de la modernización del Sistema Aduanero de México con el equipamiento, automatización y la utilización de tecnología de punta en las aduanas, contribuyendo con ello a facilitar las operaciones para que México pueda aprovechar al máximo los tratados comerciales suscritos y también para contrarrestar las prácticas del comercio desleal.

Para los inicios del 2000 el valor de las operaciones de comercio exterior mexicano representaba aproximadamente 67% del producto interno bruto (PIB). Esto obligó a las aduanas del país a operar como promotoras del comercio exterior, sin olvidar su labor de fiscalización y de control, así como a reconocer el importante papel que las aduanas juegan dentro del proceso de integración económica de México, tanto en un contexto regional como con bloques comerciales de otros continentes.

En este sentido, después de la mitad de la década del 2010 las aduanas del país iniciaron la renovación de su imagen y redefinieron su papel en la política comercial del país como instrumento facilitador y de fiscalización de las operaciones de comercio exterior, así como de apoyo de los programas de fomento al comercio exterior, principalmente para el fomento de exportaciones de las empresas maquiladoras "IMMEX", el desarrollo del sector aeronáutico y el fortalecimiento de la industria automotriz.

Una vez revisados algunos antecedentes de nuestra legislación, podemos advertir que la aduana electrónica no es nueva, nace por parte del Servicio de Administración Tributaria (SAT) y la necesidad de mayores controles a las empresas importadoras y exportadoras, particularmente a las empresas maquiladoras (IMMEX) y a los sectores sensibles del país⁹; dando lugar a la creación del Sistema Electrónico Aduanero (SEA) y el pedimento electrónico, así como el representante legal aduanero para las empresas, los cuales eran algunos de los elementos

⁹ TREJO VARGAS, Pedro, *El sistema aduanero de México: práctica de las importaciones y exportaciones*, Ed. Tax, 2da edición, México, 2008, pág. 150. Consultado el 30 de julio de 2019.

pendientes en la legislación nacional para su modernización y que fueron cubiertos con las reforma a la Ley Aduanera publicada en el DOF del 9 de diciembre de 2013¹⁰; con lo cual se confirma la tendencia de la instauración de la aduana electrónica, la Ventanilla Digital de Comercio Exterior (VUCEM) y la utilización de los expedientes electrónicos, conceptualizándose el Despacho Aduanero como una serie de actos y formalidades por medio de documentos electrónicos y digitales que deberán generarse, transmitirse, presentarse o declararse a través de medios tecnológicos y el uso del Internet.

Como señala Reyes Leal¹¹ uno de los tópicos más trascendentales en materia de modernización en el despacho de mercancías es lo atinente a la modificación del procedimiento de revisión, lo que indirectamente provoca mayor eficiencia en las aduanas. Llevándonos así a la reforma del 25 de junio de 2018¹² en la cual se realizan modificaciones importantes que obligan a los particulares o interesados en introducir o extraer mercancías del territorio nacional destinadas a un régimen aduanero a presentar de forma electrónica el documento digital que avale su pedimento y por medio de los mecanismos del Sistema Electrónico Aduanero, evitando así el uso de papel físico.

Sin duda una reforma importante que acerca nuestro sistema jurídico aduanero un paso más adelante en el manejo de las nuevas tecnologías y en la consolidación de una aduana digital, adecuándose a simple vista a las líneas de acción planteadas previamente dentro del Plan Nacional de Desarrollo del sexenio pasado 2013-2018, en materia de comercio exterior, los cuales señalamos a continuación:

Dentro del sector marítimo-portuario algunas de las líneas de acción relacionadas a nuestra materia son:

¹⁰ Diario Oficial de la Federación del 09 de Diciembre de 2013, consultado el día 30 de julio de 2019 en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/ladua/LAdua_ref14_09dic13.pdf

¹¹ REYES LEAL, Óscar Bernardo, "Manual de derecho aduanero", Ed. OXFORD, México, 2015, pág. 19.

¹² Diario oficial de la federación del 25 de Junio de 2018, consultado el día 31 de julio de 2019 en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/ladua/LAdua_ref16_25jun18.pdf

- ❖ Fomentar el desarrollo de puertos marítimos estratégicos de clase internacional, que potencien la ubicación geográfica privilegiada de México, impulsen las exportaciones, el comercio internacional y el mercado interno.
- ❖ Mejorar la conectividad ferroviaria y carretera del sistema portuario.
- ❖ Generar condiciones que permitan la logística ágil y moderna en los nodos portuarios, que apoye el crecimiento de la demanda, la competitividad y la diversificación del comercio exterior y de la economía.
- ❖ Ampliar la capacidad instalada de los puertos, principalmente en aquellos con problemas de saturación o con una situación logística privilegiada.
- ❖ Reducir los tiempos para el tránsito de carga en las terminales especializadas.
- ❖ Agilizar la tramitología aduanal y fiscal en los puertos del país, incorporando para ello tecnologías de punta.

Dentro del enfoque transversal de México con Responsabilidad Global, se menciona como Estrategia I. El Democratizar la Productividad bajo las siguientes líneas de acción:

- ❖ Dedicar atención especial a temas relacionados con la competitividad regional, como la infraestructura, el capital humano y los mercados laborales, para generar empleos a ambos lados de nuestras fronteras.
- ❖ Fortalecer la alianza estratégica de Canadá, Estados Unidos y México, mediante el mejoramiento de las logísticas de transporte, la facilitación fronteriza, la homologación de normas en sectores productivos y la creación de nuevas cadenas de valor global, para competir estratégicamente con otras regiones del mundo.
- ❖ Lograr una plataforma estratégica para el fortalecimiento de encadenamientos productivos, economías de escala y mayor eficiencia entre sus miembros.

- ❖ Facilitar el comercio exterior impulsando la modernización de las aduanas, la inversión en infraestructura, la actualización e incorporación de mejores prácticas y procesos en materia aduanal.

Dentro de los objetivos de nuestra investigación, nos parece importante analizar jurídicamente los artículos reformados en la legislación aduanera referentes al despacho aduanero de mercancías, la implementación de la aduana digital, así como las demás disposiciones jurídicas aplicables a las mismas para determinar si existen o no irregularidades por parte de los Poderes del Estado al momento de legislar.

Pero a nuestra consideración al tratarse de diferentes artículos reformados y con la reciente publicación de las Reglas Generales de Comercio exterior del 31 de mayo de 2019¹³, las cuales tienen como principal función el facilitar la aplicación de la ley, derivado de ello es posible calificarlas como normas administrativas, de las cuales se justifica su amplia proliferación debido a la versatilidad y adaptabilidad de las mismas en cortos periodos de producción legislativa¹⁴, otorgando así una razón más para analizar los posibles alcances e irregularidades prácticas que se podrían ocasionar debido a que es una tarea casi imposible que los legisladores en su corto periodo de producción legislativa o que el ejecutivo en uso de sus facultades reglamentarias puedan prever todos los supuestos del uso de las mismas, lo que traería como consecuencia una aplicación deficiente de la ley y una clara falta de certeza jurídica para los usuarios del comercio exterior.

Para ello también realizaremos la actividad de relacionar las Reglas Generales de Comercio Exterior vigentes en relación al tema del despacho aduanero de mercancías. Así como localizar los artículos del Reglamento de la Ley Aduanera aplicables al despacho aduanero de las mercancías con el propósito de advertir las

¹³ Diario oficial de la federación del 24 de Junio de 2019 consultado el día 31 de julio de 2019 en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5563927&fecha=24/06/2019.

¹⁴ BELLO GALLARDO, Nohemí, *Estudio jurídico de las reglas de carácter general en materia de comercio exterior*, Ed. Fontamara, Primera edición, 2012, págs. 155-158.

deficiencias contenidas dentro de los mismos para una correcta aplicación. Y por último analizar el cumplimiento de los objetivos planteados en materia de comercio exterior dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, durante el sexenio del ex presidente Enrique Peña Nieto, el cual dio como resultado del mismo la reforma aduanera publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de Junio de 2018.

De lo anterior podemos mencionar que con motivo de la reforma del 25 de Junio de 2018 a la Ley aduanera y la publicación de las Reglas Generales de Comercio Exterior del 31 de mayo de 2019 en el Diario Oficial de la Federación se establece parte del marco jurídico del despacho aduanero de las mercancías, las cuales analizaremos para demostrar que albergan irregularidades, contradicciones u omisiones que no hacen posible una correcta aplicación de la Ley y violentan el principio de certeza jurídica.

Para el desarrollo de la presente investigación partiremos de un método cualitativo ya que es el utilizado con mayor frecuencia en las ciencias sociales y a través de la exégesis del derecho que nos permite interpretar de manera rigurosa y objetiva los textos legislativos que conforman la reforma aduanera obteniendo así conclusiones bajo el método inductivo. Los cuales nos llevan hacia una técnica de investigación documental. Utilizamos también dentro de nuestra investigación el método descriptivo, esto es al realizar el estudio de las partes que se conforman dentro del sistema jurídico aduanero mexicano, así como su fundamento y objeto de estos entes normativos.

Nos adentraremos de manera profunda al estudio de la legislación y las disposiciones complementarias aplicables a la misma para la consolidación de las figuras incluidas en el despacho de las mercancías y la aduana digital, analizando sus fundamentos contenidos tanto en el Diario de Debates, Núm. 25 publicado el 25 de Abril de 2018 y en la Gaceta Parlamentaria, año XXI, número 4969-III del día martes 20 de febrero de 2018, analizaremos así cuál es la efectividad y beneficios que conllevan las modificaciones plasmadas y como las irregularidades en la misma podrían afectar la efectividad práctica de la norma.

Consideramos de nuestro especial interés basar la investigación en el estudio del marco jurídico de la legislación aduanera, las bases fundamentales de la materia, así como su jerarquización y el desarrollo de las últimas reformas aduaneras desde una perspectiva legal e histórica en general, ello conformara nuestro primer capítulo. En el segundo capítulo desarrollamos los artículos de la Ley aduanera que han sido reformados y que conforman el despacho aduanero de las mercancías, los cuales son el 35, 36, 36-A, 37, 37-A, 39, 40, 41, 43, 45, 47, 48 y 50. Analizamos la implementación de la reforma en comparación con el texto anterior y el efecto que genera dentro de las diferentes figuras contenidas en los artículos. Nuestro tercer capítulo contiene las Reglas Generales de Comercio Exterior para 2019 aplicables a algunos artículos relacionados con el despacho aduanero de las mercancías, analizaremos en razón de ello si se da o no una correcta homologación entre la Ley federal y las reglas de carácter general, para que durante este proceso encontremos las diferentes irregularidades jurídicas en el texto de la ley y los efectos jurídicos que implicarían. En nuestro cuarto capítulo analizamos el Reglamento de la Ley aduanera, el cual se encuentra desfasado en comparación con los anteriormente analizados cuerpos normativos, es entonces que señalaremos las irregularidades jurídicas contenidas y los alcances o consecuencias de la desactualización normativa.

Las conclusiones nos permitirán conocer las irregularidades en la actividad de los poderes ejecutivo y legislativo, así como replantear la capacidad del Estado Mexicano y su marco jurídico regulatorio a las nuevas adecuaciones y necesidades comerciales tanto internas como internacionales.

Consideramos que nuestro proyecto de investigación será de utilidad para los estudiosos del derecho en materia aduanera, debido a la importante relevancia del tema en cuanto a implementación de las nuevas tecnologías en la aduana digital.

Así como para instituciones gubernamentales y privadas enfocadas al comercio exterior donde la aplicación de la normativa reformada es necesaria para desarrollar de forma correcta sus funciones.

CAPÍTULO I.

EL SISTEMA JURÍDICO ADUANERO MEXICANO

El concepto trascendental del sistema jurídico aduanero se define por el autor Díaz Leal¹⁵, como el conjunto de leyes y normas que regulan la entrada, tránsito y salida de mercancías, los medios en que estas se transportan y conducen, así como los demás actores que intervienen en el comercio internacional de México.

Este sistema jurídico cuenta hoy con un cúmulo de estructuras que lo fortalecen para un funcionamiento correcto y efectivo; ayudando a definir su manera de regirse, su organización, sus funciones y obligaciones de manera clara; estas estructuras, de lo constituyen las bases sobre las que se fundamentan las actividades diarias de la aduanas y que respaldan todas las acciones llevadas a cabo por las mismas o sus funcionarios.

Es así que al ser un fiel reflejo de la política globalizadora de nuestro país en el contexto del comercio exterior, por ello las disposiciones normativas y operativas han sido incesantes en cuanto a los diferentes y variados escenarios que se pretenden regular.

Lo anterior, a la vista de algunos podría parecer un dinamismo digno de considerar, sin embargo para la comunidad exportadora e importadora de este país, pocas veces se ha tenido la percepción casi generalizada de incertidumbre jurídica, prueba de lo anterior son las diversas y continuas modificaciones a la Ley Aduanera, a las Reglas Generales de Comercio Exterior y las demás leyes supletorias reglamentarias o de rango inferior.¹⁶

¹⁵ DIAZ LEAL, Eduardo, *Sistema aduanero mexicano*, Global Business University, México, 2009, pág. 15.

¹⁶ BELLO GALLARDO, Nohemí, *Análisis legal y operativo del cumplimiento de obligaciones a través de la transmisión electrónica de datos en la ley aduanera vigente*, Revista de derecho privado, Nueva Época, año V núm., 13-14 UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006,

A razón de lo anterior a continuación estudiaremos las fuentes jurídicas nacionales del despacho de mercancías en la Aduana Mexicana.

Los autores Jorge Witker y Gerardo Jaramillo indican que las fuentes jurídicas internas son el “conjunto de disposiciones jurídicas de todo tipo que regulan en el territorio nacional los intercambios de mercancías entre México y los mercados externos”.¹⁷

Por ello consideramos necesario el análisis de la conformación de este amplio sistema jurídico, desde los artículos constitucionales que lo fundamentan, las leyes federales aplicables y complementarias a la Ley Aduanera como lo son la Ley de los Impuestos Generales de importación y Exportación, la Ley de Comercio Exterior y el Código Fiscal de la Federación, así como la normativa correspondiente relacionada a ellas que es el caso de las Reglas Generales de Comercio Exterior, el Reglamento de la Ley aduanera y el Manual de Operación aduanera. Es importante mencionar que no son la totalidad de los cuerpos normativos que forman parte del sistema aduanero, pero si los de mayor impacto en relación a la legislación aduanera, por ello centraremos nuestro estudio a los mismos.

Todos parte importante para la correcta aplicación y funcionamiento del sistema aduanero.

En el siguiente apartado comenzaremos con el análisis de los artículos constitucionales que dan sustento al sistema jurídico aduanero.

¹⁷ Witker Jorge, et. al. Comercio exterior de México, marco jurídico y operativo. Editorial McGraw-Hill, México 1996, pág. 9.

1.1 ARTÍCULOS CONSTITUCIONALES RELACIONADOS AL OBJETO DE LA LEY ADUANERA

Atendiendo a la jerarquía de leyes en México, en primer lugar tenemos la Constitución, la ley suprema de la nación,¹⁸ y que establece las bases para el objeto de nuestro estudio.

Examinaremos los preceptos constitucionales que sirven de base al derecho aduanero debido a que nuestra legislación nacional regula de manera indirecta el despacho de mercancías y la actividad aduanera, de forma que determina las facultades de las autoridades en materia aduanera así como su jerarquía y obligaciones, actuando como el fundamento de todo el sistema jurídico del comercio exterior en México.

1.1.1 Artículo 31 constitucional.

El primer artículo materia de nuestro análisis es el 31 constitucional, fracción IV, que establece lo siguiente en lo referente a las obligaciones de los mexicanos: “Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como de los Estados, de la Ciudad de México y del Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes”.

Tratándose de los impuestos de importación, el principio de legalidad a que se refiere el artículo 31, fracción IV, se satisface a partir de dos actos legislativos, el primero, mediante la expedición de La Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación, que periódicamente expide el Congreso de la Unión, por medio de la cual se crea la tarifa de los impuestos generales de importación y exportación, en la que se establecen las tasas arancelarias, expresadas en términos ad valorem, que deben pagar los importadores de mercancías, por la introducción de las mismas al mercado nacional y, el segundo, mediante la expedición de la Ley

¹⁸ REYES LEAL, Óscar Bernardo, *Manual de derecho aduanero*, Ed. OXFORD, México, 2015, pág. 20.

de Comercio Exterior, que delega en el Ejecutivo Federal la facultad de modificar las cuotas de las tarifas de los impuestos de importación y exportación, facultad que, según lo dispone el artículo 131, segundo párrafo constitucional, sólo puede ejercerse para enfrentar situaciones de urgencia y para satisfacer los objetivos mencionados en la propia Norma Fundamental.

El principio de legalidad, conocido también como reserva legal, ha sido interpretado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conforme a los criterios jurisprudenciales que a continuación transcribimos:

LEGALIDAD TRIBUTARIA. ALCANCE DEL PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY. Este alto tribunal ha sustentado el criterio de que el principio de legalidad se encuentra claramente establecido en el artículo 31 constitucional, al expresar en su fracción IV, que los mexicanos deben contribuir para los gastos públicos de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes. Conforme con dicho principio, es necesaria una ley formal para el establecimiento de los tributos, lo que satisface la exigencia de que sean los propios gobernados, a través de sus representantes, los que determinen las cargas fiscales que deben soportar, así como que el contribuyente pueda conocer con suficiente precisión el alcance de sus obligaciones fiscales, de manera que no quede margen a la arbitrariedad. Para determinar el alcance o profundidad del principio de legalidad, es útil acudir al de la reserva de ley, que guarda estrecha semejanza y mantiene una estrecha vinculación con aquél. Pues bien, la doctrina clasifica la reserva de ley en absoluta y relativa. La primera aparece cuando la regulación de una determinada materia queda acotada en forma exclusiva a la ley formal; en nuestro caso, a la ley emitida por el Congreso, ya federal, ya local. En este supuesto, la materia reservada a la ley no puede ser regulada por otras fuentes. La reserva relativa, en cambio, permite que otras fuentes de la ley vengan a regular parte de la disciplina normativa de determinada materia, pero a condición de que la ley sea la que determine expresa y limitativamente las directrices a las que dichas fuentes deberán ajustarse; esto es, la regulación de las fuentes secundarias debe quedar subordinada a las líneas esenciales que la ley haya establecido para la materia normativa. En este supuesto, la ley puede limitarse a establecer los principios y criterios dentro de los cuales la concreta disciplina de la materia reservada podrá posteriormente ser establecida por una fuente secundaria. Así, no se excluye la posibilidad de que las leyes contengan remisiones a normas reglamentarias, pero sí que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la ley, lo que supondría una degradación de la reserva formulada por la Constitución en favor del legislador. En suma, la clasificación de la reserva de ley en absoluta y relativa se formula con base en el alcance o extensión que sobre cada materia se atribuye a cada especie de reserva. Si en la reserva absoluta la regulación no puede hacerse a través de normas secundarias, sino sólo mediante las que tengan rango de ley, la relativa no precisa siempre de normas primarias. Basta un acto normativo primario que contenga la

disciplina general o de principio, para que puedan regularse los aspectos esenciales de la materia respectiva. Preciado lo anterior, este alto tribunal considera que en materia tributaria la reserva es de carácter relativa, toda vez que, por una parte, dicha materia no debe ser regulada en su totalidad por una ley formal, sino que es suficiente sólo un acto normativo primario que contenga la normativa esencial de la referida materia, puesto que de ese modo la presencia del acto normativo primario marca un límite de contenido para las normas secundarias posteriores, las cuales no podrán nunca contravenir lo dispuesto en la norma primaria; y, por otro lado, en casos excepcionales, y que lo justifiquen, pueden existir remisiones a normas secundarias, siempre y cuando tales remisiones hagan una regulación subordinada y dependiente de la ley, y además constituyan un complemento de la regulación legal que sea indispensable por motivos técnicos o para el debido cumplimiento de la finalidad recaudatoria.¹⁹

1.1.2 Artículo 73 constitucional.

El poder supremo de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. El poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en el Congreso General, el cual se divide en dos Cámaras, conocidas como la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores.

La facultad otorgada para el Congreso de la Unión en materia de comercio exterior, se encuentra estipulada en el artículo 73, fracción XXIX, en donde es señalada la de establecer contribuciones sobre el comercio exterior. Como primer punto, consideramos pertinente señalar un marco conceptual de lo que son las contribuciones y lo que es el comercio exterior, para que de ahí continuemos con la facultad del Congreso de la Unión para establecer contribuciones al comercio exterior.

A continuación el texto constitucional:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

XXIX. Para establecer contribuciones: 1o. Sobre el comercio exterior;

¹⁹ SCJN, Pleno, núm. de registro: 902218. Consultado en: <http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Documentos/Tesis/902/902218.pdf>. Última fecha de consulta 15 de octubre de 2019.

La facultad legislativa se refiere a la naturaleza misma del Congreso de la Unión, como órgano a quien compete la elaboración de las normas jurídicas que conocemos con el nombre de leyes o decretos, con sus características generales, abstractas e impersonales, que desde el punto de vista material y formal se determinan como tales. Además de la facultad legislativa el CU puede ejercer facultades formalmente legislativas y materialmente administrativas, o en ocasiones jurisdiccionales.

El autor Hernández Martínez en su libro Derecho Fiscal, define a las contribuciones como “las prestaciones en dinero o en especie establecidas en la ley unilateralmente por el Estado, a cargo de las personas físicas y morales, para sufragar los gastos públicos, cuando se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma”.

La fracción XXIX, numeral 1, del art. 73 constitucional, es bien, la relación a lo que ésta facultado para realizar el Poder Legislativo respecto a la materia aduanera.

Lo realmente trascendental sobre este artículo y fracción, es que del mismo se desprende el fundamento constitucional de todas las leyes de la materia, así se da lugar a la creación de la Ley aduanera, La Ley de Impuestos Generales de Importación y Exportación,; entre otros ordenamientos que regulan la entrada, salida y control de mercancías al territorio nacional, así como de los medios que las transportan, el despacho aduanero y los actos o hechos jurídicos que deriven del marco regulatorio de la materia aduanera.

Esta facultad para imponer contribuciones y cargas fiscales es posible mediante la expedición de la ley correspondiente según el artículo 31, fracción IV, de la Constitución. Esto significa que dicha facultad se extiende para imponer contribuciones sobre comercio exterior y especiales sobre las mencionadas en el numeral quinto de la fracción XXIX, del artículo 73 tales como tabaco, gasolina, bebidas alcohólicas y explotación forestal, entre otras.

De acuerdo a ese orden de ideas los importadores y exportadores estarán obligados a pagar las contribuciones y cuotas compensatorias correspondientes que se

causen por la entrada y salida de mercancías, debiendo dichas contribuciones cumplir con los principios constitucionales de legalidad, equidad y proporcionalidad.

Esto representa que cualquier contribución de comercio exterior que grave las mercancías a la importación o exportación deberá estar dentro de una ley formal y materialmente expedida por el Congreso de la Unión.

1.1.3 Artículo 89 constitucional.

El artículo 89 establece las facultades que tiene el presidente de la república, entre ellas las de celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular sus declaraciones interpretativas. Encontramos esta facultad del Ejecutivo federal relevante en materia de comercio exterior, debido a que las preferencias y tratos arancelarios de algunos importadores o exportadores dependen fundamentalmente de estos tratados, como podremos observar en los diferentes análisis que realizaremos al despacho aduanero de las mercancías en el siguiente capítulo.

El texto constitucional a continuación

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

X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.

La preferencia arancelaria que brindan los tratados internacionales a los usuarios del comercio exterior, y la seguridad jurídica que ofrecen en la aplicación de sus procedimientos ante el mecanismo de selección automatizado contenidos en el artículo 47 de la ley aduanera vigente, reflejan el nivel de acto impacto que manejan dentro de la normativa nacional; a continuación referimos algunos de los Tratados Internacionales celebrados por el estado mexicano, los cuales no se encuentran

actualizados en las páginas oficiales de la Secretaría de Economía o Relaciones Exteriores:

El recientemente ratificado por el Senado Tratado comercial entre México, Estados Unidos y Canadá (T- MEC).²⁰

El Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (CPTPP, por sus siglas en inglés, también conocido como TPP).²¹

Tratado de Libre Comercio G-2 (antes G-3) con Colombia.²²

Tratado de Libre Comercio con Costa Rica.²³

Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea.²⁴

Tratado de Libre Comercio con Israel.²⁵

Tratado de Libre Comercio con El Salvador.²⁶

Tratado de Libre Comercio con AELC (Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza).²⁷

Tratado de Libre Comercio con Uruguay.²⁸

Tratado de Libre Comercio con Japón.²⁹

²⁰ Revista electrónica Forbes: El senado ratifica el T-MEC, consultado en: <https://www.forbes.com.mx/senado-ratifica-por-unanimidad-el-t-mec/>. Última fecha de consulta 05 de octubre 2019.

²¹ Diario Oficial de la Federación, resolución que establece las Reglas de carácter general relativas a la aplicación de las disposiciones en materia aduanera del Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico y su anexo. Consultado en https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5547408&fecha=28/12/2018. Última fecha de consulta: 03 de octubre 2019.

²²TLC entre Colombia y los Estados Unidos Mexicanos, consultado en: <http://www.tlc.gov.co/acuerdos/vigente/tratado-de-libre-comercio-entre-los-estadosunidos>. Última fecha de consulta 05 de octubre 2019.

²³ Tratado de libre comercio con Costa Rica. Consultado en: http://www.sice.oas.org/trade/Mexcr_s/mcrind.asp. Última fecha de consulta 05 de octubre 2019.

²⁴ TLCUEM, consultado en: <https://www.gob.mx/tlcuem>. Última fecha de consulta 31 de octubre de 2019.

²⁵TLC, Tratado de libre comercio entre México - Israel, consultado en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/2292/SE_Israel_Resumen_TLC-Israel.pdf. Última fecha de consulta 05 de octubre 2019.

²⁶TLC, Tratado de libre comercio entre MEXICO – EL SALVADOR, consultado en: http://www.sice.oas.org/Trade/mextnorte/Mex_TNorte_s.asp. Última fecha de consulta 05 de octubre 2019.

²⁷ TLCAELC, consultado en; <http://www.sice.oas.org/Trade/mexefta/spanish/mxeftas1.asp>, Última fecha de consulta 05 de octubre 2019.

²⁸ Tratado de libre comercio con Uruguay, consultado en: http://www.sice.oas.org/Trade/mexurufta_s/mexuruind_s.asp. Última fecha de consulta 05 de octubre 2019.

²⁹ Tratado de libre comercio con Japón, consultado en: http://www.sice.oas.org/TPD/MEX_JPN/Studies/puntos_s.pdf. Última fecha de consulta 05 de octubre 2019.

Tratado de Libre Comercio con Perú.³⁰

Tratado de Libre Comercio con Centro América (Costa Rica, el Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua).³¹

Tratado de Libre Comercio con Panamá.³²

Ahora bien, volviendo al análisis del artículo 89, el derecho del Ejecutivo de habilitar puertos y el establecimiento de aduanas marítimas y fronterizas se encuentra regulado por el artículo 89 constitucional, fracción XIII, que establece lo siguiente:

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

XIII. Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas, y designar su ubicación”, que a su vez, se encuentra ligado al 143, I de la Ley Aduanera.”

Del texto se desprende una limitación histórica que proviene de la constitución de 1917, en donde solo se preveía la existencia de aduanas marítimas y fronterizas; la Carta Magna requiere una actualización en esta parte en virtud de que hoy la legislación aduanera contempla aduanas interiores, y de tráfico aéreo.

Artículo de la Ley aduanera referido a continuación:

Artículo 143, fracción I: “Además de las que le confieren otras leyes, son atribuciones del Poder Ejecutivo Federal en materia aduanera: “I. Establecer o suprimir aduanas fronterizas, interiores y de tráfico aéreo y marítimo, así como designar su ubicación y funciones.”

1.1.4 Artículo 117 constitucional.

Como ya hemos analizado en los artículos anteriores, dentro de la materia aduanera, las entidades federativas tienen limitaciones y prohibiciones. De acuerdo con las ideas plantadas por Carvajal Contreras, el estudio del artículo en mención se justifica porque la fracción IX del art. 73 aborda al comercio exterior y prohíbe las

³⁰ Tratado de libre comercio con Perú, consultado en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/2462/SE_Peru_informe_periodico2008.pdf. Última fecha de consulta 05 de octubre 2019.

³¹ Tratado de libre comercio con Centro América, consultado en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/224505/2.4.6_Mx-Centroam_rica.pdf. Última fecha de consulta 05 de octubre 2019.

³² Tratado de libre comercio con Panamá, consultado en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/224510/2.4.11_Mx-Panam_.pdf. Última fecha de consulta 05 de octubre 2019.

restricciones de modo general, que sobre este impusiera una entidad federativa a otra; por eso cuando se elaboró el artículo 117, es importante señalar que el texto de este artículo se refiere tanto a mercancías nacionales como extranjeras.

Por ello el legislador incluyó prohibiciones expresas para suprimir prácticas tan nocivas como las consignadas en el siguiente artículo expreso:

Artículo 117. Los Estados no pueden, en ningún caso:

IV. Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio.

V. Prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera.

VI. Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectuó por las aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exijan documentación que acompañe la mercancía.

VII. Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia.

En la legislación aduanera de México encontramos el régimen aduanero de tránsito de mercancías, dividido en dos modalidades: el interno e internacional; en este contexto, se puede inferir que la fracción IV citada pretende proteger las mercancías para que ninguna entidad federativa limite su tránsito por estos territorios.³³ Al respecto, podemos mencionar la facultad expresa y privativa que tiene la federación para gravar el tránsito de mercancías que pasen por el territorio nacional; es decir, al hacer expresa y privativa esta facultad de la federación, se excluye de inmediato cualquier posibilidad para las entidades federativas.

Lo que desprende de la fracción V del 117, es una prohibición expresa para gravar mercancías de cualquier manera, ya sea por la entrada o salida de las mismas, independientemente de su origen; si es nacional, en virtud de que esa facultad solo le corresponde a la Federación.

³³ REYES LEAL, Bernardo Oscar, *Manual de derecho aduanero*, OXFORD, 2015, pág. 15.

Al analizar la fracción VII se puede afirmar que, al igual que en la fracción VI, lo que se pretende prohibir a las entidades federativas es básicamente la expedición de leyes y el establecimiento de impuestos respecto del comercio exterior, porque eso es facultad privativa de la federación.

1.1.5 Artículo 118 constitucional.

El numeral 118 establece derechos o impuestos que gravan tanto la importación como la exportación, actos que son objeto de regulación del derecho aduanero. Dando cierre a las prohibiciones y limitaciones que tienen los estados de la República mexicana, referimos el siguiente artículo constitucional.

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

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

El texto de esta fracción resulta claro, pero no positivo para algunas entidades federativas, que han tenido su principal fortaleza económica en el Comercio exterior, ya que históricamente, y como está dispuesto de manera expresa en la Constitución, lo relativo a la reglamentación del comercio exterior es facultad que solo corresponde a los poderes federales.

1.1.6 Artículo 131 constitucional.

Ruperto Patiño Manfer³⁴ señala que a partir de la Constitución de Cádiz de 1821 y hasta la de Carranza de 1917, pasando por las diferentes versiones de la norma fundamental, incluyendo el Decreto de Apatzingán de 1814, la Constitución de 1824, la versión de 1836, las Bases Orgánicas de 1843, la de 1857 y finalmente, la

³⁴ PANTIÑO MANFER, Ruperto y CALVO, José L., *Constitución Mexicana, México en el mundo: inserción eficiente*, México, Miguel Ángel Porrúa, UNAM, pág. 11.

Constitución vigente de 1917, en todos los diferentes textos de las diversas constituciones que han estado vigentes en nuestro país. Las facultades para definir las regulaciones de comercio exterior, establecer aranceles y celebrar arreglos con potencias extranjeras sobre esta materia, han sido facultades tradicionalmente reservadas a la representación popular (Congreso de la Unión) y no al gobierno, entendiéndose por este último el depositado en el Ejecutivo Federal.

Tanto en las Cortes como en el Supremo Congreso, en el Congreso General o en el congreso Federal, en todos los casos se consideró como facultad de los representantes del pueblo integrantes del Poder Legislativo, la de fijar y expedir los aranceles que debían aplicarse al comercio exterior, encomendándose a la rama ejecutiva del gobierno, la función de recaudar dichos impuestos.³⁵

Con la reforma de 1951, se agregó un segundo párrafo al artículo en donde se le dio la facultad al Ejecutivo para impulsar la política de sustitución de importaciones recién iniciada³⁶ de tal manera que cuando lo estime conveniente, será él y no el Congreso el responsable de definir el tratamiento arancelario y no arancelario respecto a las operaciones de comercio exterior en el país. No obstante, el Ejecutivo quedó obligado a informar al Congreso anualmente sobre el uso de la facultad concedida para que éste califique y cerciore su actuación

A continuación el artículo 131 constitucional.

Artículo 131. Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y 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.

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

³⁵ *Ídem.*

³⁶ Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión correspondiente al 5 de diciembre de 1950.

someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida.

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

Con la adhesión del segundo párrafo, se da un viraje en el sistema fiscal pues el Ejecutivo queda posibilitado para adecuar los aranceles de acuerdo a las necesidades del país. El ejecutivo podrá ser facultado por el congreso de la unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el CU, y para crear otras; así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquiera otro propósito, en beneficio del país.

La primera vez que el Congreso hizo uso de esta facultad fue en 1955. A partir de entonces, se expidió la Ley Reglamentaria del Segundo Párrafo del Artículo 131, que fue remplazada en 1986 por la Ley Reglamentaria en Materia de Comercio Exterior y que finalmente ha sido sustituida por la actual Ley de Comercio Exterior de 1993. Uno de los puntos que cabe señalar, es que no se menciona claramente la regulación de importaciones que el Ejecutivo puede realizar, por consiguiente, se da por entendido que regula todos los regímenes establecidos en el artículo 90 de la Ley Aduanera, referente a los regímenes aduaneros de importación (Definitivos, Temporales, Depósito Fiscal, Tránsito de mercancías, Elaboración, transformación o reparación en recinto fiscalizado y Recinto fiscalizado estratégico)³⁷ En este

³⁷ Ley Aduanera, art. 90. Consultado en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/12_241218.pdf

sentido, se manifiesta la prevalencia de la Ley Aduanera como objeto regulador al respecto. Disposición relacionada directamente con el artículo 4 de la Ley de Comercio Exterior, fracciones I y II que establece lo siguiente:

“Artículo 4. El Ejecutivo Federal tendrá las siguientes facultades: “I. Crear, aumentar, disminuir o suprimir aranceles “...” de conformidad con lo establecido en el artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; “II. Regular, restringir o prohibir la exportación, importación, circulación o tránsito de mercancías, cuando lo estime urgente “...”de conformidad con el artículo 131 de la Constitución Política “...”.

1.1.7 Artículo 133 constitucional.

Llegamos así al análisis de nuestro último artículo constitucional relacionado en la materia, es importante recordar que ante el fenómeno de la globalización, los tratados internacionales celebrados por México en materia aduanera, de comercio exterior y tributaria son de importancia fundamental, tanto para el comercio internacional como para atraer inversiones, capital y tecnología.

En términos generales, podemos mencionar que los tratados internacionales de las materias ya mencionadas tienen como principales objetivos mejorar la prosperidad y competencia de los países, incrementar la producción, atraer inversiones al otorgar seguridad jurídica a los contribuyentes e inversionistas, y evitar la doble tributación y la evasión fiscal, así como remover barreras al comercio internacional y a las inversiones.³⁸

Una de las principales ventajas derivadas de la celebración de estos tratados, consiste en que su contenido normativo es generalmente aceptado por la mayor parte de los estados o, tratándose de convenios bilaterales, es aceptado por las dos partes contratantes. Lo anterior facilita que la interpretación de los textos normativos sea común y uniforme entre los estados que forman parte del tratado, logrando

³⁸ HALLIVIS Pelayo, Manuel, Interpretación de tratados internacionales tributarios, Ed. Porrúa, México, 2011, p. 228.

consistencia en su aplicación y, en consecuencia, aportando seguridad jurídica a los particulares. Esta mencionada seguridad jurídica otorga a los particulares la certeza y garantía de que su situación jurídica no será modificada, salvo por los procedimientos legales previamente establecidos para tales efectos. Permitiendo así generar importantes incentivos para la atracción de capitales, bajo la premisa de que la estabilidad de las inversiones que se realicen estará resguardada por un marco regulatorio claro, en el cual se conozca en todo momento el alcance de derechos y obligaciones, facilitando de esta forma la toma de decisiones en las operaciones internacionales.

Ahora bien, dentro del marco jurídico mexicano los tratados internacionales juegan un papel muy relevante. El análisis del artículo 133, el cual refiere la supremacía constitucional, tiene una relevancia trascendental en materia aduanera, al ser el sustento jurídico que permite la amplia aplicación de los diferentes tratados internacionales en materia comercial firmados por México, a continuación el artículo constitucional:

Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada entidad federativa se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de las entidades federativas.

Lo anteriormente mencionado puede ser encontrado con facilidad tanto en la misma Ley aduanera como en las Reglas Generales en Materia de Comercio Exterior, al incorporar ambos cuerpos normativos dentro de su texto las preferencias arancelarias que permiten, e incluso la influencia que manejan en la realización del despacho aduanero los diferentes tratados firmados por México y ya mencionados anteriormente.

1.2 DIVERSAS LEYES FEDERALES APLICABLES CON LA ENTRADA Y SALIDA DE MERCANCÍAS

Hans Kelsen³⁹ precisó que el sistema jurídico es un sistema dinámico, en donde las normas de menor jerarquía son aplicación o consecuencia de las normas de mayor jerarquía. El orden jurídico es una larga jerarquía de preceptos, cada uno de los cuales desempeña un doble papel: en relación con los que le están subordinados tienen carácter normativo; en relación con los supraordinarios son un acto de aplicación. Las únicas normas que no tienen un doble carácter son la norma base o fundamental del sistema que sólo tiene carácter normativo, y la norma más inferior del sistema de la que no puede derivarse otra norma y que sólo constituye un acto de aplicación. Por su jerarquía las normas en México suelen clasificarse, de mayor a menor jerarquía, entre: 1) normas constitucionales y tratados internacionales, 2) leyes generales expedidas por el Congreso, 3) leyes federales, 4) estatales y 5) normas municipales.

Por su ámbito espacial de validez, que es la porción del espacio en que un precepto es aplicable, las normas en un país como México pueden ser federales, estatales o municipales. Esta clasificación se fundamenta en los artículos 39, 41, 42, 43, 115, 116 y 122 de la Constitución, que dan competencia a poderes y órganos federales, estatales y municipales para crear normas.

Es así que iniciaremos con el análisis de algunas leyes federales que son aplicables en el despacho aduanero de mercancías.

1.2.1 Ley Aduanera.

El 25 de enero de 1993 se publicó la reforma al Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en la que se modificó el nombre de la Dirección General de Aduanas por el de Administración General de Aduanas y se estableció la jurisdicción de 45 aduanas en el país. En 1994 se separaron de la Resolución

³⁹ KELSEN, Hans, *Teoría general del Derecho y del Estado*, 3ra Edición, UNAM, México, 2008, pág. 187.

que establecía las reglas fiscales de carácter general (Resolución Miscelánea Fiscal) y las reglas de Comercio Exterior.

Posteriormente se vio la necesidad de hacer una reforma integral a la ley que venía regulando la operación aduanera, publicándose por primera vez una nueva Ley Aduanera el 15 de diciembre de 1995, la cual entró en vigor el 1 de abril de 1996, reformada mediante publicación el 30 de diciembre del mismo año. Los cambios consistieron en la introducción de mecanismos que permitirían valorar la mercancía de acuerdo con lo establecido por el artículo VII del GATT, así como el cambio del sistema aleatorio por un sistema automatizado (inteligente); se reforzaron los métodos para el control de los agentes y apoderados aduanales, así como de sus representantes.⁴⁰

Como todas las leyes la Ley aduanera es general, obligatoria, permanente y abstracta; cuenta con una parte sustantiva y otra adjetiva, es decir, en ella se encuentran las principales figuras e instituciones del derecho aduanero (parte sustantiva), y también contiene procedimientos administrativos en virtud de los cuales se basan los supuestos de irregularidades que podrían incurrir quienes intervienen en la introducción o extracción de mercancías al territorio (parte adjetiva)⁴¹

La última reforma de la Ley y materia de nuestro análisis es la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de Junio de 2018.

Para el autor Witker los objetivos fundamentales de la Ley Aduanera son los siguientes:

- a) Proporcionar seguridad jurídica, lo cual se materializa al evitar dispersión de la normatividad aduanera en diversos ordenamientos jurídicos.
- b) Promover la inversión y las exportaciones. Este objetivo se consigue al pretender consolidar a las aduanas como un instrumento que facilite las exportaciones, así

⁴⁰ CRUZ, Carlos, Historia de la aduana en México, consultado en: <https://aduananmexico.wordpress.com/2010/10/25/historia-de-la-aduana-en-mexico/>, última fecha de consulta 17 de septiembre de 2019.

⁴¹ REYES LEAL, Oscar Bernardo, *Manual de derecho aduanero*, Ed. OXFORD, México, 2015, p. 17.

como la importación de insumos y bienes de capital necesarios para la realización de inversiones productivas.

c) Cumplir con compromisos internacionales. Lo que se obtiene al incorporar normas que sean consistentes con los tratados internacionales suscritos por México, básicamente la OMC, y los tratados de libre comercio de los que es parte.⁴²

En adición a lo anterior, la Ley Aduanera vigente está compuesta de los nueve títulos siguientes:

Título Primero - Disposiciones Generales

Título Segundo - Control de aduana en el despacho

Título Tercero - Contribuciones, cuotas compensatorias y demás regulaciones y restricciones no arancelarias al comercio exterior

Título Cuarto - Regímenes aduaneros

Título Quinto - Franja y región fronteriza

Título Sexto - Atribuciones del Poder Ejecutivo Federal y de las autoridades fiscales

Título Séptimo - Agentes aduanales, apoderados aduanales y dictaminadores aduaneros

Título Octavo - Infracciones y sanciones.

Título Noveno - Recursos administrativos.

1.2.2 Ley de Comercio Exterior.

La Ley de Comercio Exterior fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de julio de 1993, y sustituyó a la Ley reglamentaria del artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de comercio exterior, la cual regulaba las facultades del Ejecutivo en dicha materia.

⁴² WITKER, Jorge, et al. Régimen Jurídico de Comercio Exterior de México. O cita, pág. 214.

La política comercial de México había cambiado a raíz del ingreso al GATT, por lo que se requirió la creación de cuerpos normativos que respondieran a las nuevas necesidades y conductas de comercio internacional; así se reguló de una manera más adecuada y eficiente la integración de México a la nueva dinámica mundial en materia comercial, desechándose la anacrónica sustitución de importaciones por una idea de apertura que pretendió en su momento la regulación por medio de la entonces nueva Ley de Comercio Exterior, cuyo principal objetivo se escribe en el numeral 1.

Su ámbito de aplicación es con disposiciones de orden público y de aplicación en toda la república, sin perjuicio de lo dispuesto por los tratados o convenios internacionales de los que México sea parte.

La aplicación e interpretación de sus disposiciones corresponden, a efectos administrativos, al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Comercio Exterior y Fomento industrial, con relación al artículo 133 de la constitución.

La evolución de la recaudación de los impuestos a la importación y a la exportación, es el claro reflejo de la política de la política de apertura comercial que se aplicó en el país desde principios de la década de los ochenta.⁴³

Es importante destacar los objetivos de la Ley de Comercio Exterior, los cuales comentamos a continuación:

Regular las prácticas desleales en comercio exterior.

Regular y promover el comercio exterior.

Incrementar la competitividad de la economía nacional.

Propiciar el uso eficiente de los recursos productivos de país.

Integrar adecuadamente la economía mexicana con la internacional, y

⁴³CISNEROS GARCIA, Rabindrana, *Derecho Aduanero Mexicano*, Ed. Porrúa – Facultad de Derecho UNAM, México, 2013, p. 84.

Contribuir a la elevación del bienestar de la población.⁴⁴

La ley de comercio exterior regula las facultades del ejecutivo en materia de aranceles, importaciones y exportaciones, manejo de negociaciones comerciales internacionales y facultades de la Secretaría de Economía relacionadas con las reglas de origen de las mercancías, prácticas desleales de comercio internacional y mecanismos de promoción a las exportaciones, medidas de regulación y restricción no arancelarias: permisos previos, cupos, marcado de país de origen, normas oficiales mexicanas, etc.

Actualmente la Ley de Comercio Exterior está integrada por 98 artículos, IX títulos. Su índice general es el siguiente:

TITULO I - DISPOSICIONES GENERALES

TITULO SEGUNDO - FACULTADES DEL EJECUTIVO FEDERAL, DE LA SECRETARÍA DE

TITULO III - ORIGEN DE LAS MERCANCIAS

TITULO IV - ARANCELES Y MEDIDAS DE REGULACION Y

TITULO V - PRACTICAS DESLEALES DE COMERCIO INTERNACIONAL

TITULO VI - MEDIDAS DE SALVAGUARDA

TITULO VII - PROCEDIMIENTO EN MATERIA DE PRÁCTICAS

TITULO VIII - PROMOCION DE EXPORTACIONES

TITULO IX - INFRACCIONES, SANCIONES Y RECURSOS

1.2.3 Código Fiscal de la Federación.

Este Código fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1981. El código fiscal de la Federación es el compilado de las disposiciones generales que se aplican al cumplimiento del pago de las contribuciones por parte

⁴⁴ ALMADA QUINTERO, *Análisis Normativo del Comercio Exterior en México*, revista electrónica de Investigación Académica sin Frontera ISSN: 2007-8870 disponible en:<http://revistainvestigacionacademicasinfrontera.com/inicio/wp-content/uploads/2014/02/23-1.pdf>. ultima fecha de consulta 5 de agosto 2019.

de las personas físicas y morales obligadas; en su contenido, se prevé en forma expresa que solo mediante la Ley podrá destinarse una contribución a un gasto público específico, razón también por la cual en este Código únicamente se encuentran disposiciones generales relativas a la tributación, aunque para cada contribución en particular existe una ley específica que regula los aspectos relacionados con su causación, pago, objeto, sujeto, base, tasa, Tefira, y sus generalidades de cumplimiento y exacción. Se puede decir que el CFF, es la ley fiscal general y que cada tributo en el sistema tributario mexicano tiene su ley particular.⁴⁵

En materia aduanera, las disposiciones del CFF son muy importantes; tal relevancia queda expresa en el primer párrafo del artículo 1º de la Ley aduanera el cual refiere expresamente que: el Código fiscal de la Federación se aplicara supletoriamente a lo dispuesto en esta Ley.

La supletoriedad opera cuando, existiendo una figura jurídica en un ordenamiento legal, esta no se regula en forma clara y precisa, sino que es necesario acudir a otro cuerpo de leyes para determinar sus particularidades.

Eso ocurre de manera expresa entre la Ley aduanera y el Código Fiscal de la F. Por ejemplo en el artículo 10 de la Ley aduanera se afirma que la entrada o salida de mercancías del territorio nacional, las maniobras de carga, descarga, transbordo y almacenamiento de las mismas, el embarque o desembarque de pasajeros, y la revisión de sus equipajes, deberán efectuarse por lugar autorizado en día y hora hábil; sin embargo en ninguna parte de la ley se especifica que es un día y una hora hábiles. La respuesta en aplicación supletoria la da el CFF en los numerales 12 y 13.

Actualmente el CFF cuenta con 196 artículos vigentes y 67 derogados, 6 Títulos, de los cuales el Sexto está derogado junto con sus XII capitulados y cuenta con 11

⁴⁵ CISNEROS GARCIA, Rabindrana Juan, Derecho aduanero mexicano, Porrúa, UNAM Facultad de Derecho, 2013, pág., 7.

artículos transitorios, a continuación presentamos el esquema general que compone al Código Fiscal de la Federación:

TITULO PRIMERO. Disposiciones Generales

TITULO SEGUNDO. De los Derechos y Obligaciones de los Contribuyentes

TITULO TERCERO. De las Facultades de las Autoridades Fiscales

TITULO CUARTO. De las Infracciones y Delitos Fiscales

TITULO QUINTO. De Los Procedimientos Administrativos

TITULO SEXTO. Del Juicio Contencioso Administrativo (Se deroga).

1.2.4 Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación.

La tarifa arancelaria, las fracciones arancelarias y la descripción de los bienes susceptibles de ser importados y exportados, las unidades de medida de tarifa, las reglas específicas para contener de manera correcta los bienes en el sistema armonizado de designación y codificación de mercancías de la Organización Mundial de Aduanas (OMA) así como la normatividad complementaria de estas reglas, se encuentra en la Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación. Esta ley se actualiza cuando se llevan a cabo enmiendas o adecuaciones a la nomenclatura de la clasificación estándar de mercancías de la OMA o cuando se efectúan cambios en los aranceles para la importación y exportación de mercancías; solo cuenta con dos artículos: en el primero encontramos la Tarifa y en el segundo las reglas generales y complementarias de interpretación y aplicación de la tarifa de la LIGIE.

Uno de los aspectos destacados de esta Ley es que en ella se encuentra la base jurídica de la fracción arancelaria y su estructura; esta base se localiza en el artículo 2, Regla 2ª, de las reglas complementarias que se indican:

“...”

2ª La Tarifa del artículo 1 de esta Ley está dividida en 22 Secciones que se identifican con números romanos, ordenados en forma progresiva, sin que dicha numeración afecte la codificación de las fracciones arancelarias. Las fracciones arancelarias son las que definen la mercancía y el impuesto aplicable a la misma dentro de la subpartida que les corresponda, y estarán formadas por un código de 8 dígitos, de la siguiente forma:

a) El Capítulo es identificado por los dos primeros dígitos, ordenados en forma progresiva del 01 al 98,

b) El Código de partida se forma por los dos dígitos del Capítulo seguidos de un tercer y cuarto dígitos ordenados en forma progresiva;

c) La subpartida se forma por los cuatro dígitos de la partida adicionados de un quinto y sexto dígitos, separados de los de la partida por medio de un punto. Las subpartidas pueden ser de primer o segundo nivel, que se distinguen con uno o dos guiones respectivamente, excepto aquellas cuyo código numérico de subpartida se representa con ceros (00). Son de primer nivel, aquellas en las que el sexto número es cero (0).

Son de segundo nivel, aquellas en las que el sexto número es distinto de cero (0).

Para los efectos de la Regla General 6, las subpartidas de primer nivel a que se refiere este inciso, se presentarán en la Tarifa de la siguiente manera:

i) Cuando no existen subpartidas de segundo nivel, con 6 dígitos, siendo el último "0", adicionados de su texto precedido de un guion.

ii) Cuando existen subpartidas de segundo nivel, sin codificación, citándose únicamente su texto, precedido de un guion.

Las subpartidas de segundo nivel son el resultado de desglosar el texto de las de primer nivel mencionadas en el subinciso ii) anterior. En este caso el sexto dígito será distinto de cero y el texto de la subpartida aparecerá precedido de dos guiones, y

d) Los seis dígitos de la subpartida adicionados de un séptimo y octavo dígitos, separados de los de la subpartida por medio de un punto, forman la fracción arancelaria. Las fracciones arancelarias estarán ordenadas del 01 al 99, reservando el 99 para clasificar las mercancías que no estén comprendidas en las fracciones con terminación 01 a 98.

El impuesto señalado en las fracciones arancelarias de la Tarifa de la presente Ley se entenderá expresado en términos de porcentaje exclusivamente, salvo que se disponga lo contrario, y se aplicará sobre el valor en aduanas de las mercancías.

A continuación la conformación de la Ley de los impuestos generales de importación y exportación en sus XXI secciones:

Sección I. Animales vivos y productos del reino animal.

Sección II. Productos del reino vegetal.

Sección III. Grasas y aceites animales o vegetales; productos de su desdoblamiento; grasas alimenticias elaboradas; ceras de origen animal o vegetal.

Sección IV. Productos de las industrias alimentarias; bebidas, líquidos alcohólicos y vinagre; tabaco y sucedáneos del tabaco elaborados.

Sección V. Productos minerales.

Sección VI. Productos de las industrias químicas o de las industrias conexas.

Sección VII. Pieles, cueros, peletería y manufacturas de estas materias; artículos de talabartería o guarnicionería; artículos de viaje, bolsos de mano (carteras) y continentes similares; manufacturas de tripa.

Sección IX. Madera, carbón vegetal y manufacturas de madera; corcho y sus manufacturas; manufacturas de espartería o cestería.

Sección XI. Materias textiles y sus manufacturas.

Sección XII. Calzado, sombreros y demás tocados, paraguas, quitasoles, bastones, látigos, fustas, y sus partes; plumas preparadas y artículos de plumas; flores artificiales; manufacturas de cabello.

Sección XIII. Manufacturas de piedra, yeso fraguable, cemento, amianto (asbesto), mica o materias análogas; productos cerámicos; vidrio y sus manufacturas.

Sección XIV. Perlas naturales o cultivadas, piedras preciosas o semipreciosas, metales preciosos, chapados de metal precioso (plaqué) y manufacturas de estas materias; bisutería; monedas.

Sección XV. Metales comunes y manufacturas de estos metales.

Sección XVI. Máquinas y aparatos, material eléctrico y sus partes; aparatos de grabación o reproducción de sonido, aparatos de grabación o reproducción de imagen y sonido en televisión, y las partes y accesorios de estos aparatos.

Sección XVII. Material de transporte.

Sección XVIII. Instrumentos y aparatos de óptica, fotografía o cinematografía, de medida, control o precisión; instrumentos y aparatos medicoquirúrgicos; aparatos de relojería; instrumentos musicales; partes y accesorios de estos instrumentos o aparatos.

Sección XIX. Armas, municiones, y sus partes y accesorios.

Sección XX. Mercancías y productos diversos.

Sección XXI. Objetos de arte o colección y antigüedades.

1.3 LAS DISPOSICIONES REGLAMENTARIAS APLICABLES A LA ENTRADA Y SALIDA DE MERCANCÍAS

1.3.1 Reglas Generales de Comercio Exterior.

Uno de los problemas respecto a las Leyes Federales anteriormente expuestas, es que varios conceptos se encuentran expresados de una manera tal, que en ocasiones se dificulta el entendimiento o interpretación de los mismos. Es decir, no contienen cuestiones como: cuáles son las oficinas encargadas de alguna regulación, qué tipo de mercancías se pueden cruzar o no por una aduana en específico, a quién se debe dirigir un escrito o solicitud, las cuotas que hay que pagar dentro de los tarifarios por el derecho de algún trámite, etc.

Para resolver estas cuestiones, se crearon las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior, actualmente conocidas como Reglas Generales de Comercio Exterior, que al estar relacionadas directamente con los artículos de todas las Leyes vinculadas a la operación aduanera, explican los procedimientos, requisitos administrativos, de procedimiento, los tiempos y lugares de los contribuyentes implicados en las operaciones de comercio exterior. Cabe reiterar que estas reglas no son en absoluto Ley, pues carecen de peso legal quedando sólo como manuales de procedimientos administrativos.

Sin embargo, se han vuelto referentes obligados en el proceso, pues son normativas que a diferencia de las leyes se modifican periódicamente respondiendo a necesidades de seguridad, impuestos, etc., por ello se debe estar constantemente actualizado en la modificación de las mismas.

Las Reglas Generales de Comercio Exterior son las disposiciones jurídicas publicadas en el Diario Oficial de la Federación año tras año, y que inciden directamente en materias sobre las leyes analizadas anteriormente. Su observancia es de carácter obligatorio tanto para autoridades administrativas como para contribuyentes, teniendo la finalidad de aclarar, reforzar, y en algunos casos hasta

legislar en esta materia. Las RGCE encuentran su fundamento bajo la misma normatividad.⁴⁶

1.3.2 Reglamento de la Ley Aduanera.

De acuerdo con la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación , en la tesis con número de registro 326948, el carácter propio de una la ley, no reside en su generalidad ni en la impersonalidad de las órdenes que da, ya que ese carácter puede tenerlo también los reglamentos, pero sí consiste en el hecho de que la ley es una expresión de la voluntad nacional, manifestada mediante los congresos, característica que no puede decirse de un reglamento, el cual es la expresión de la voluntad de los administradores o de los órganos del poder administrativo. Los reglamentos deben estar siempre sujetos a una ley cuyos preceptos no pueden modificar; así como las leyes deben circunscribirse a la esfera que la Constitución les señala, la misma relación debe guardar el reglamento en relación con la ley respectiva, de acuerdo a nuestro régimen constitucional vigente.

El reglamento, desde el punto de vista material, es un acto legislativo, pero nunca puede serlo bajo el aspecto formal, ni contener materias que están reservadas a la ley, o sea actos que puedan emanar de la facultad que corresponde al poder legislativo, porque desaparecería el régimen constitucional de separación de funciones. La ley tiene cierta preferencia, que consiste en que sus disposiciones no pueden ser modificadas por un reglamento.

1.3.3 Manual de Operación Aduanera.

El objetivo principal del Manual de Operación Aduanera es el de proporcionar el marco normativo que incorpora, en forma oportuna y sistemática, las medidas

⁴⁶ BELLO GALLARDO, Nohemí, *Estudio jurídico de las reglas de carácter general en materia de comercio exterior*, Ed. Fontamara, Primera edición, México, 2012, pág. 9.

administrativas y los preceptos legales derivados de las leyes correspondientes, apoyando así la operatividad de las aduanas en el país.

Por lo tanto consiste en un documento de suma importancia para las autoridades aduaneras, y el personal que labora en ellas, ya que contiene las directrices sobre las que esta autoridad rige su conducta frente a los distintos procedimientos que se llevan a cabo. Es tal la importancia de este manual que debe ser manejado por todas las aduanas del país, ya que al fijar el modo de operación permite brindar certeza y seguridad a los usuarios de las aduanas mexicanas.

El fin de tener un manual de esta naturaleza, consiste en brindar un parámetro estandarizado con el que ambas partes de la operación se ven beneficiadas; por un lado los usuarios evitan los tiempos muertos en la entrada o salida de mercancías, y por el otro la autoridad aduanera simplifica y agiliza los trámites al comercio exterior. Cada uno de los asuntos tratados en el MOA tiene organizadas las referencias jurídicas necesarias, en leyes, códigos y reglamentos con cada uno de los artículos que regulan la materia a la que se hace referencia, con esta organización se evita el pasar por alto algún término y reglamentación legal que puede ser de vital importancia para la operación.

En relación a lo anterior el Manual de Operación Aduanera vigente está compuesto por los títulos siguientes:

ACTUACIONES PREVIAS AL DESPACHO ADUANERO.

DESPACHO ADUANERO.

INSPECCION CONTROL Y GESTION DE LOS USUARIOS EXTERNOS.

ACTOS Y PROCEDIMIENTOS LEGALES.

COMPILACION DE BENEFICIOS QUE OTORGAN EN LA OPERACIÓN.⁴⁷

⁴⁷ PORTAL DEL SAT, Manual de Operación Aduanera, consultado en: http://omawww.sat.gob.mx/moa/Paginas/actuaciones_previas.html, última fecha de consulta 15 de septiembre de 2019.

CAPÍTULO II.

LAS RECIENTES MODIFICACIONES A LA LEY ADUANERA RELATIVAS AL DESPACHO ADUANERO DE MERCANCÍAS

El autor Fernández Lalanne⁴⁸ expone que el despacho aduanero es el conjunto de trámites y procedimientos que, con arreglo a las disposiciones en vigor, se siguen ante las dependencias aduaneras, y por medio de los cuales se asegura la correcta verificación de las declaraciones comprometidas y la determinación de los valores de los efectos que se presentan para su ulterior ingreso a la plaza asegurando en esa forma la percepción de la renta fiscal.

Por otra parte Carvajal Contreras refiere para que las mercancías sujetas a cualquiera de los regímenes aduaneros queden a la disposición de los interesados, es necesario que previamente se cumpla con una serie de trámites, requisitos y formalidades legales ante la autoridad aduanera por los sujetos que intervienen en la relación jurídica.⁴⁹

Doctrinalmente, el despacho de mercancías desde un sentido amplio: “comprende al conjunto de todas las acciones, actos y formalidades para introducir o extraer las mercancías del territorio nacional de acuerdo con las modalidades del tráfico por el que se transportan, hasta que éstas quedan a la libre disposición del interesado una vez desaduanadas y destinadas a un régimen aduanero. Dicho conjunto de actos y formalidades relativos a la entrada de mercancías al territorio nacional y a la salida del mismo, se encuentran regulados y normados en la legislación aduanera, partiendo de un principio de auto declaración y complementándose éste con el principio de legalidad de que las autoridades sólo pueden hacer lo que les está expresamente permitido por las leyes aplicables.”⁵⁰

⁴⁸ FERNANDEZ LALANNE, Pedro, *Despacho aduanero. Volumen I*, Ed. Depalma, Buenos Aires Argentina, 1966. Pág. 601.

⁴⁹ CARVAJAL CONTRERAS, Máximo, *Derecho Aduanero*. Ed. Porrúa. México, tercera edición 1988. Pág. 312.

⁵⁰ TREJO VARGAS, Pedro, et. al. *Comercio Exterior sin Barreras*, 2004. O cit., págs. 39 y 40.

La ley aduanera vigente en su artículo 35 define el despacho aduanero como el conjunto de actos y formalidades relativos a la entrada de mercancías al territorio nacional y a su salida del mismo, que de acuerdo con los diferentes tráficos y regímenes aduaneros establecidos en el presente ordenamiento, se deben realizar ante la aduana o las autoridades aduaneras y quienes introducen o extraen mercancías del territorio nacional como los consignatarios, destinatarios, propietarios, poseedores o tenedores en las importaciones y los remitentes en las exportaciones, así como los agentes aduanales o agencias aduanales, deberán emplear el sistema electrónico aduanero.

2.1 Artículo 35 de la Ley aduanera: Despacho aduanero de mercancías.

Iniciamos entonces con el análisis del artículo 35 de la Ley aduanera, el cual queda reformado de la siguiente manera:

Artículo 35. Para efectos de esta Ley, se entiende por despacho aduanero el conjunto de actos y formalidades relativos a la entrada de mercancías al territorio nacional y a su salida del mismo, que de acuerdo con los diferentes tráficos y regímenes aduaneros establecidos en el presente ordenamiento, deben realizar ante la aduana, las autoridades aduaneras y quienes introducen o extraen mercancías del territorio nacional, ya sea los consignatarios, destinatarios, propietarios, poseedores o tenedores en las importaciones y los remitentes en las exportaciones, así como los agentes aduanales o **agencias aduanales**, empleando el sistema electrónico aduanero. El Servicio de Administración Tributaria establecerá mediante reglas, lo procedente en los casos de contingencias en el sistema electrónico aduanero derivadas de caso fortuito o fuerza mayor.

Ley aduanera 2019. (Texto vigente a partir de 22 de diciembre 2018).

Indicamos que para resaltar el texto reformado del anterior y facilitar la lectura de los mismos remarcaremos las palabras que se agregan en virtud la nueva reforma en negrillas. El artículo 35 de la Ley aduanera maneja el papel de definir el despacho de mercancías dentro de la Ley, advertimos que la modificación al texto

de la Ley con motivo de la reforma consta únicamente de la incorporación de la figura de la agencia aduanal.

De acuerdo con la Gaceta Parlamentaria, año XXI, número 4969-III del día martes 20 de febrero de 2018⁵¹, podemos observar las diferentes motivaciones del Legislador al incorporar esta figura.

Dentro de esta Gaceta Parlamentaria se plantea, que con el objeto de reconocer y fomentar las inversiones que los propios agentes aduanales han realizado en infraestructura, capacitación y desarrollo en sus propios negocios para la atención del comercio exterior en México. Con la creación de esta figura se busca brindar un esquema que permita la continuidad de dichas inversiones, aun ante la ausencia del agente aduanal por muerte o incapacidad, en los casos que se proponen en la presente iniciativa, se brinda a los actores del comercio exterior la certidumbre de la continuidad de sus propias operaciones. Debido a que las agencias aduanales actualmente en su mayoría son verdaderos negocios en marcha, por lo que el Legislador estimó conveniente que el tipo de sociedad en que deban constituirse sea uno flexible para que los agentes aduanales puedan participar de un esquema societario acorde con lo que representa su negocio y que, a la vez, dicho esquema entrañe el compromiso de asumir las responsabilidades como socios de dichas estructuras.

La incorporación de la figura de la “agencia aduanal” en la obligación de la realización, ante las autoridades aduaneras, de los actos y formalidades relativas a la entrada y salida de mercancía del territorio nacional de acuerdo a los diferentes regímenes y tráficos aduaneros, es decir el despacho aduanero.

De acuerdo con la Ley Aduanera vigente, en su artículo 167-D, podemos encontrar la definición de la siguiente figura:

Artículo 167-D. La agencia aduanal es la persona moral autorizada por el Servicio de Administración Tributaria para promover por cuenta ajena el

⁵¹ Gaceta Parlamentaria, año XXI, número 4969-III del día martes 20 de febrero de 2018, consultado en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/63/2018/feb/20180220-III.html#Iniciativa1>. Última fecha de consulta 20 de septiembre 2019.

despacho aduanero de mercancías, en los diferentes regímenes aduaneros previstos en esta Ley.

De lo anterior, se puede desprender la nueva autorización que brinda el Servicio de Administración Tributaria, donde se faculta a las personas morales para promover en atención a los importadores y los exportadores, el despacho aduanero de las mercancías ante las autoridades aduaneras y al igual que el agente aduanal deberá de cumplir con una serie de requisitos para la obtención de la autorización en la consolidación de esta nueva figura jurídica, los cuales se encuentran en el ya citado artículo 167-D.

Para obtener la autorización a que se refiere el párrafo anterior, la persona moral deberá cumplir con los siguientes requisitos:

I. Estar constituida como sociedad civil, conforme a las leyes mexicanas y con cláusula de exclusión de extranjeros, debiendo acreditar que el valor de su activo fijo registrado en su contabilidad sea permanentemente superior a \$500,000.00.

II. Señalar en su acta constitutiva como objeto social la prestación de los servicios del despacho aduanero de mercancías en los diferentes regímenes aduaneros previstos en esta Ley.

III. Estar conformada por ciudadanos mexicanos y, al menos, por un agente aduanal que no se encuentre sujeto a algún procedimiento de inhabilitación, suspensión, cancelación o extinción de la patente de que sea titular.

IV. Incluir en sus estatutos sociales, mecanismos encaminados a establecer mejores prácticas corporativas que contribuyan a un eficiente funcionamiento de sus órganos de administración y vigilancia, debiendo cumplir, además de las obligaciones previstas en la ley de la materia, las siguientes funciones.

V. Contar con solvencia económica, capacidad técnica y administrativa para prestar los servicios del despacho aduanero de mercancías a que se refiere la presente Ley.

VI. Encontrarse al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales.

VII. Contar con los medios de cómputo y transmisión de datos enlazados con el sistema electrónico aduanero del Servicio de Administración Tributaria, así como llevar un registro simultáneo de las operaciones de comercio exterior.

VIII. Cumplir los demás requisitos y condiciones que el Servicio de Administración Tributaria establezca mediante reglas.

Los socios de la persona moral deberán cumplir con los siguientes requisitos:

- I. Ser ciudadanos mexicanos.
- II. Contar con solvencia económica
- III. Encontrarse al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales.”

Si bien el análisis de la figura de la agencia aduanal no es tema de nuestra investigación, nos parece adecuado abarcar de manera muy simplificada el contenido de la misma por la relevancia de la figura y su nueva incorporación en el primer artículo relacionado al despacho de mercancías.

Continuando con nuestro análisis advertimos la importancia del artículo 35 de la Ley aduanera, que en correlación con el artículo 6o de la misma, contienen de manera expresa el fundamento para el uso del Sistema Electrónico Aduanero, en la realización del despacho de las mercancías, el Sistema Electrónico Aduanero permite a los actores de comercio exterior, mediante un solo punto de entrada, realizar los trámites de importación, exportación y tránsito de mercancías, así como transmitir o presentar información con documentos digitales y electrónicos.

Dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo de 2013⁵², se propuso, dentro de las estrategias transversales la de “un gobierno cercano y moderno” estableciendo una Estrategia Digital Nacional, para el fomento en la adopción y desarrollo de las tecnologías de la información y comunicaciones (TICS) e impulsar un gobierno más eficaz que inserte a México al nivel globalizado que requiere.

Si bien en la reforma aduanera anterior, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el día 9 de diciembre de 2013, ya establecía formalmente el (SEA), obligando a transmitir o presentar información de manera electrónica a la autoridad aduanera a través de este sistema, no definía la cobertura y el alcance del mismo, permitiendo anteriormente en conjunto ambas modalidades, tanto la presentación

⁵² PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2013-2018. Consultado en : http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013

de documentos impresos y la digital, esto hasta la reforma actual del 25 de junio de 2018, en la que en lo general ya no se permite ningún tipo de documento impreso, únicamente por medios electrónicos.

Algunos de los beneficios del Sistema Electrónico Aduanero desde su implementación en el 2014 han sido los siguientes:

Reducción de tiempos en los procesos de comercio exterior, reducción de costos *en las importaciones y exportaciones, tener una mayor certidumbre jurídica sobre las operaciones, validar los datos declarados, tener mayor seguridad al determinar las operaciones de riesgo, mejorar la administración al recabar información de distintas autoridades, mejorar la operación consolidando la información y documentación recabada, agilizar los despachos aduaneros por medio de la rectificación de pedimentos y los cambios en regímenes sin previo aviso y la regularización de mercancías importadas.

2.2 Artículo 36 de la Ley aduanera: La obligación de transmitir a través del SEA los documentos correspondientes al despacho.

A continuación el artículo 36 reformado:

Artículo 36. Quienes introduzcan o extraigan mercancías del territorio nacional destinándolas a un régimen aduanero, están obligados a transmitir a las autoridades aduaneras, a través del sistema electrónico aduanero, en documento electrónico, un pedimento con información referente a las citadas mercancías, en los términos y condiciones que establezca el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas, empleando la firma electrónica avanzada, **el sello digital u otro medio tecnológico de identificación** y, ~~deberán proporcionar una impresión del pedimento con la información correspondiente, el cual llevará impreso el código de barras.~~

Ley aduanera (texto vigente a partir de 22 de diciembre 2018)

Entre las modificaciones realizadas al artículo 36 de la Ley aduanera vigente, se eliminó la posibilidad de proporcionar una impresión física del pedimento, para

finalizar con una consolidación de la aduana digital, agregando en consecuencia el empleo de medios tecnológicos de identificación, sellos digitales y la firma electrónica avanzada.

Consideramos que con la reforma al artículo 36 se da por finalizada la consolidación del marco jurídico de la aduana digital en la legislación actual mexicana por la eliminación de la ley la presentación de manera física del pedimento y la eliminación del código de barras en el documento impreso.

Si bien la implementación de la aduana digital no es una reforma nueva en la legislación mexicana, si es novedosa la eliminación de los documentos impresos. Como un poco de antecedentes al Sistema Electrónico el autor Trejo Vargas⁵³ refiere que al aparecer el Sistema Electrónico Aduanero (SEA), el pedimento electrónico y el representante legal aduanero para las empresas, los cuales eran figuras con algunos de los elementos pendientes en la legislación nacional para su modernización, fueron cubiertos con las reforma a la Ley Aduanera publicada en el Diario Oficial de la Federación del 9 de diciembre de 2013; con ellos se confirma la tendencia de la instauración de la aduana electrónica, implementando sistemas como la ventanilla digital de comercio exterior y la utilización de los expedientes electrónicos, conceptualizando al despacho aduanero como una serie de actos y formalidades que contienen documentos electrónicos y digitales que deberán generarse, transmitirse, presentarse o declararse a través de medios tecnológicos y el uso del Internet. Mencionamos que también las autoridades aduaneras iniciaron en 2016 con las auditorías electrónicas en las operaciones de comercio exterior y el uso del buzón tributario electrónico.⁵⁴

Es en el primer párrafo del artículo 36 que se señala uno de los documentos más importantes en las operaciones de comercio exterior, el pedimento, entendido dentro del despacho aduanero electrónico como: “la declaración en documento electrónico, generada y transmitidas, respecto del cumplimiento de los

⁵³ TREJO VARGAS, Pedro, Revista de Estrategia aduanera, disponible en <https://www.estrategiaaduanera.mx/historia-del-comercio-exterior-desde-la-revolucion-la-aduana-electronica/>. Última fecha de consulta 25 de septiembre 2019.

⁵⁴ *Ídem*.

ordenamientos que gravan y regulan la entrada y salida de mercancías del territorio nacional”.

El pedimento es entonces, un formato oficial aprobado por la SHCP con la información de las operaciones de comercio exterior de los importadores y exportadores, que de acuerdo con el autor Reyes Leal se traduce en una declaración fiscal de las obligaciones cumplidas en materia de comercio exterior como lo son las regulaciones y restricciones no arancelarias (RRNA), y el formato se transformara en un documento electrónico que será transmitido por medio del SEA.⁵⁵

Para complementar la consideración del pedimento como una declaración fiscal, la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció la siguiente jurisprudencia:

PEDIMENTO. ES UNA ESPECIE DE DECLARACIÓN FISCAL, RELATIVA A OBLIGACIONES TRIBUTARIAS EN MATERIA DE COMERCIO EXTERIOR. El término declaración fiscal constituye cualquier expresión escrita relativa al cumplimiento de una obligación tributaria que realiza el sujeto pasivo ante la autoridad hacendaria, mientras que el pedimento es una especie de declaración fiscal relativa al cumplimiento de obligaciones tributarias en materia de comercio exterior, por medio del cual sea el importador o el exportador manifiestan a la autoridad aduanera, en forma escrita, la mercancía a introducir o a enviar fuera del territorio nacional, la clasificación arancelaria, el valor normal o comercial, los impuestos a pagar, y el régimen aduanero al que se destinarán las mercancías. Por consiguiente, debe aceptarse que dentro del contexto de declaraciones en materia de impuestos federales, se encuentran los pedimentos.⁵⁶

La modificación fundamental de este artículo refiere lo ya señalado anteriormente en el artículo 35 retirando la presentación impresa de documentos para la activación del SEA, priorizando los medios electrónicos como lo son la firma electrónica avanzada, el sello digital u otros medios tecnológicos de identificación.

⁵⁵ REYES REAL, Óscar Bernardo, *Manual de derecho aduanero*, Ed. OXFORD, México, 2015, p.121.

⁵⁶SCJN, Segunda Sala, núm. de registro 195613, Consultado en: <http://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Documentos/Tesis/195/195613.pdf>. Ultima fecha de consulta 15 de agosto 2019.

Lo enunciado es la base legal del SEA, como el reflejo de las normas válidas y vigentes dentro de un esquema de aplicación tecnológica, cuya base esencial jurídica radica en el referido artículo 36, el cual impone la obligación a quienes introduzcan o extraigan mercancías al país o las extraigan del mismo, que transmitan el pedimento por documento electrónico.

El autor Cancino refiere que no existe duda en que la anterior reforma de 2013 tenía como objetivo central legitimar la utilización de la tecnología de la información y el uso de internet dentro del despacho aduanero para estar en consonancia con los compromisos internacionales, principalmente dentro de la OMC Organización Mundial de Comercio y la OMA Organización Mundial de Aduanas, en materia de facilitación de comercio. La modernización de la aduana no es un objetivo del Estado mexicano para reducir tiempos, costos o dar mayor seguridad en los intercambios, sino una necesidad impostergable para atender la demanda creciente de exportadores e importadores, mejorando la accesibilidad a todos los usuarios del comercio exterior.

En ese sentido, la reforma aduanera buscaba el formal establecimiento a nivel de ley del SEA, incorporando una serie de sistemas y subsistemas, en donde destacan el SAAI, y la VUCEM, entre otros sistemas que han venido operando y cuya base legal se encontraba en las Reglas Generales de Comercio Exterior.

Si bien la ley aduanera no determina los subsistemas que integran el SEA, lo cierto es que para los efectos de los artículos 6 y 35 se entiende que cuando las disposiciones de dicha ley obliguen a transmitir o presentar información a las autoridades aduaneras, ésta deberá ser a través del SEA, en términos de la regla 1.1.10.

Al referirse la Ley aduanera al empleo de la firma electrónica avanzada percibimos importante aclarar que por la misma se entiende de acuerdo a la fracción XIII, del artículo segundo, como el conjunto de datos y caracteres que permite la identificación del firmante, que ha sido creada por medios electrónicos bajo su exclusivo control, de manera que está vinculada únicamente al mismo y a los datos

a los que se refiere, lo que permite que sea detectable cualquier modificación ulterior de éstos, la cual produce los mismos efectos jurídicos que la firma autógrafa”.

De lo anterior, destacamos la relevancia de lo que implica la detección de cualquier modificación de la información almacenada en dicha firma electrónica, además de la importancia y de los efectos jurídicos que ésta produzca al ser los mismos que se podría considerar como que una firma autógrafa del propietario.

Ahora bien, para hacer uso de dicha herramienta tecnológica, quien desee emitirla deberá de cumplir con lo establecido en el artículo 17-D del Código Fiscal de la Federación, la regla 2.2.14 de la Resolución Miscelánea Fiscal, así como lo establecido en la ficha de trámite 105/CFF del Anexo 1-A, para la obtención de la firma electrónica avanzada, la cual cada día se hace más necesaria para el trámite exitoso de los diversos procesos que se deben de realizar ante el Servicio de Administración Tributaria, como lo es la generación de comprobantes fiscales, ya que es trascendente para la validez de los ingresos y egresos que tiene una persona física o moral, derivada de las actividades económicas que desempeña.

El proceso de emisión de la misma tiene como resultado la generación de los dos documentos que conforman a la firma electrónica avanzada, uno es el certificado digital y el otro es una clave privada, el primero de ellos de mayor importancia, ya que en éste se almacena toda la información que ayuda a la identificación de la persona firmante en cualquier trámite realizado ante la autoridad, como lo es un número de serie, el algoritmo de la firma, el nombre del titular del certificado, la dirección de correo electrónico, la Clave Única del Registro de Población (CURP), y una clave pública; respecto del segundo es una contraseña digital creada para la validación del certificado, lo anterior de conformidad con el artículo 14 de la Ley.

Por documento electrónico podemos entender lo que viene contenido en la misma ley aduanera, dentro del artículo 2 fracción XIII, entendida como todo mensaje que contiene información escrita en datos generada, transmitida, comunicada, presentada, recibida, archivada o almacenada por medios electrónicos o cualquier otro medio tecnológico.

En cuanto al documento digital del mismo modo la Ley refiere su concepto en la fracción XIV del mismo artículo segundo; el documento digital es todo mensaje que contiene información por reproducción electrónica de documentos escritos o impresos, transmitida, comunicada, presentada, recibida o almacenada, por medios electrónicos o cualquier otro medio tecnológico.

2.3 Artículo 36-A de la Ley aduanera: Documentos electrónicos anexos al pedimento

A continuación el artículo 36 de la Ley aduanera reformado:

Artículo 36-A. Para efectos del artículo 36, en relación con el artículo 6o. de esta Ley, y demás **disposiciones jurídicas aplicables, el agente aduanal, la agencia aduanal** y quienes introduzcan o extraigan mercancías del territorio nacional para destinarlas a un régimen aduanero, están obligados a transmitir en documento electrónico o digital como anexos al pedimento, excepto lo previsto en las disposiciones jurídicas aplicables, la información que a continuación se describe, la cual **deberá** contener el acuse generado por el sistema electrónico aduanero, conforme al cual se tendrá por transmitida y presentada:

I “...”

a) La relativa al valor y demás datos relacionados con la comercialización de las mercancías, contenidos **en el comprobante fiscal digital** o documento equivalente, cuando el valor en aduana de las mismas se determine conforme al valor de transacción, declarando el acuse correspondiente que se prevé en el artículo 59-A de la presente Ley.

b) La contenida en el conocimiento de embarque, lista de empaque, guía o demás documentos de transporte, y que requiera el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas, declarando el acuse que se prevé en el artículo 20, fracción VII de la presente Ley **o el número de documento de transporte que corresponda.**

“...”

f) **El dictamen emitido por las personas morales autorizadas conforme al artículo 16-C, segundo párrafo, fracción I de esta**

Ley, que avale el peso, volumen u otras características inherentes a las mercancías o, en su caso, el certificado vigente que avale que los mecanismos de medición con los que cuente el importador, están debidamente calibrados en los términos del segundo párrafo, fracción II del citado artículo.

La información a que se refiere este inciso únicamente será aplicable tratándose del despacho de mercancías que establezca el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas, que por su naturaleza requiera de equipos, sistemas o instrumentos especializados en términos del artículo 16-C de esta Ley.

II. "..." .

a) La relativa al valor y demás datos relacionados con la comercialización de las mercancías, contenidos en **el comprobante fiscal digital** o documento equivalente, declarando el acuse que se prevé en el artículo 59-A de la presente Ley.

LEY ADUANERA (TEXTO VIGENTE A PARTIR DE 22 DE DICIEMBRE 2018)

Continuando con el artículo 36-A podemos advertir que la modificación en la reforma es llevada a cabo en el primer párrafo son la incorporación de la ya explicada anteriormente agencia aduanal, En virtud de la incorporación de la figura de la agencia aduanal en los artículos 2o., fracciones XX y XXI, y 167-D al 167-N, en la reforma del 25 de junio del 2018, por ello resulta necesario incorporar y adecuar esta figura dentro de las demás disposiciones que refieren lo relativo al despacho de las mercancías.

Según la exposición de motivos de la iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Aduanera, presentada por el Diputado Carlos Iriarte Mercado en fecha 20 de febrero de 2018, la razón primordial para realizar la modificación de las fricciones I, inciso a) y II inciso a) es sustituir la referencia de la factura por la de comprobante fiscal digital, con el fin de homologarlo con lo dispuesto en los artículos 29 y 29-A del Código Fiscal de la Federación, los cuales hacen referencia a quiénes están obligados a expedir comprobantes fiscales digitales y los requisitos que deben cumplir dichos documentos.

Debemos recordar que el artículo 1º de la Ley Aduanera, en su primer párrafo, señala la supletoriedad del Código Fiscal de la Federación de la Ley Aduanera, en el entendido de que al no señalarse en ésta lo relativo a los obligados a la expedición de comprobantes fiscales digitales, ni de facturas, así como los requisitos con los que deberán cumplir al expedirse los documentos fiscales anteriormente señalados, se aplicará lo dispuesto en el Código Fiscal de la Federación. En consecuencia de lo anterior, y en busca de brindar una mayor certeza jurídica a los usuarios del comercio exterior, era necesaria la actualización del término “factura” por el de “comprobante fiscal digital” en virtud de que el Código Fiscal únicamente regula lo relativo a éste último. De igual manera, resulta importante señalar que la homologación entre estos dos cuerpos normativos (Ley Aduanera y Código Fiscal de la Federación) en lo relativo a que el Código Fiscal es el especializado en cuanto a la regulación de los comprobantes fiscales. También es relevante mencionar que dentro del Reglamento del Código Fiscal de la Federación, el Capítulo V esta designando todo un capítulo del mismo para señalar todo lo relativo a los comprobantes fiscales digitales.

Un tema importante en las modificaciones a la Ley aduanera, es que la mayoría de los artículos contenidos en la misma no tienen efectos individuales dentro de la ley, los artículos mantienen de manera activa una correlación de efectos y un ejemplo claro de esto es la adición del inciso f) al artículo 36-A,

Con la última reforma a la ley se adiciona el artículo 16-C a manera de establecer una autorización para prestar los servicios de medición, peso, volumen o cualquier otro que resulte aplicable a la determinación de las características inherentes a las mercancías que pueda influir en el pago de las contribuciones aplicables, cuando para llevarlo a cabo se requiera de equipos o instrumentos especiales. Lo anterior con la finalidad de crear certeza jurídica en el esquema de importación de mercancías, así como para acreditar la correcta operación y funcionamiento de dichos equipos, sistemas o instrumentos especializados para contar con mayor control respecto de importaciones y exportaciones.

En correlación de lo anterior, se adiciona el inciso f de la fracción I al artículo 36-A de la Ley Aduanera, esto en relación a la información contenida dentro de la exposición de motivos de la iniciativa con proyecto de decreto presentada el 20 de febrero de 2018, la cual señala que una vez añadido el artículo 16-C, era necesario regular la obligación de los importadores de transmitir como documento anexo al pedimento el dictamen de peso, volumen o cualquier otro que resulte aplicable a la determinación de las características inherentes a las mercancías, y que pueda influir en el pago de las contribuciones correspondientes, así como establecer la salvedad de que en caso de contar con el certificado de la correcta operación y funcionamiento de los equipos, sistemas o instrumentos especializados no será necesaria la presentación del dictamen mencionado. Lo anterior en virtud de que las características de este dictamen podrían influir de manera positiva o negativa para el pago de las contribuciones.

De lo anterior advertimos que la adición del inciso f) al artículo 36-A, brinda mayor certeza jurídica a los particulares dentro del desarrollo del pago de las contribuciones al comercio exterior, ya analizadas previamente en nuestro primer capítulo, artículo 31 fracción IV.

2.4 Artículo 37 de la Ley aduanera: Pedimento consolidado.

A continuación el artículo 37 de la Ley aduanera vigente:

Los interesados podrán transmitir en documento electrónico a las autoridades aduaneras, un solo pedimento que ampare diversas operaciones de un solo contribuyente, al que se denominará pedimento consolidado, en los siguientes casos:

II. En operaciones de importaciones al amparo de programas de exportación autorizados por la Secretaría de Economía, **siempre que los autorizados cumplan los requisitos que establezca el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas.**

LEY (TEXTO VIGENTE A PARTIR DE 22 DE DICIEMBRE 2018)

De acuerdo con el cuadro anterior podemos observar que la modificación esencial en el artículo 37 de la Ley aduanera vigente radica en agregar la obligación a los particulares de cumplir con los requisitos que establezca el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas, por lo anterior extraemos del Diario de Debates, Núm. 25 que el motivo de reforma es a fin de establecer que se puede transmitir un pedimento consolidado en operaciones de importaciones al amparo de programas de exportación autorizados por la Secretaría de Economía, siempre que los autorizados cumplan los requisitos que el Servicio de Administración Tributaria establezca mediante reglas, a efecto de dejar a salvo la facultad de dicho órgano administrativo desconcentrado para prever cambios futuros, según las prioridades de seguridad, control y facilitación que prevalezcan en el momento, considerando que el comercio exterior es dinámico y pueden surgir requisitos que hoy en día no son necesarios.

Advertimos que uno de los puntos más relevantes de la reforma del 2018, fue la de señalar la competencia del Servicio de Administración Tributaria, de acuerdo con el Diario de Debates Núm. 25 se realiza la modificación a fin de actualizar las referencias realizadas anteriormente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público por el Servicio de Administración Tributaria, toda vez que dicho órgano administrativo desconcentrado es el facultado para la emisión de reglas de carácter general, opiniones y emisión de las autorizaciones correspondientes. De esta facultad otorgada al SAT podemos clasificarlo como una cláusula habilitante, sobre las cuales la SCJN ya se ha pronunciado al respecto, y rescatamos la siguiente tesis:

CLÁUSULAS HABILITANTES. SU NATURALEZA Y FINALIDAD. En los últimos años, el Estado ha experimentado un gran desarrollo en sus actividades administrativas, lo que ha provocado transformaciones en su estructura y funcionamiento, siendo necesario dotar a funcionarios ajenos al Poder Legislativo de atribuciones de naturaleza normativa para que aquél enfrente eficazmente situaciones dinámicas y altamente especializadas. Esta situación ha generado el establecimiento de mecanismos reguladores denominados "cláusulas habilitantes", que constituyen actos formalmente legislativos a través de los cuales el legislador habilita a un órgano del Estado, principalmente de la administración pública, para regular una materia concreta y específica, precisándole bases y parámetros generales y

que encuentran su justificación en el hecho de que el Estado no es un fenómeno estático, pues su actividad no depende exclusivamente de la legislación para enfrentar los problemas que se presentan, ya que la entidad pública, al estar cerca de situaciones dinámicas y fluctuantes que deben ser reguladas, adquiere información y experiencia que debe aprovechar para afrontar las disyuntivas con agilidad y rapidez; esto es, la habilitación permite al órgano facultado -dentro de un marco definido de acción- expedir normas reguladoras de un aspecto técnico específico y complejo que por sus características requiere la previsión de soluciones a situaciones dinámicas que no pueden preverse con absoluta precisión en la ley.⁵⁷

Consideramos de alto impacto en la legislación que esta facultad le sea otorgada al SAT, por todos los años anteriores en los que venía realizando esta labor de manera indirecta a las facultades conferidas que tenía, por ello consideramos el cambio en la legislación, adecuado, al permitir brindar una mayor certeza jurídica a los usuarios del comercio exterior.

2.5 Artículo 37-A de la Ley aduanera: Obligaciones del pedimento consolidado.

A continuación el artículo 37-A reformado:

I. Transmitir a las autoridades aduaneras, a través del sistema electrónico aduanero, en documento electrónico, la información referente a las mercancías que se introduzcan o extraigan del territorio nacional acorde con el artículo 59-A de la presente Ley y, en los términos y condiciones que establezca el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas, empleando la firma electrónica avanzada, **sello digital u otro medio tecnológico de identificación.**

⁵⁷SCJN, Tesis aislada del Primer Tribunal Colegiado de Circuito en materia administrativa especializado en competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones. Número de registro: 2010829, Última fecha de consulta 15 de octubre 2019. [https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e1000000000&Apendice=1000000000000&Expresion=CL%25C3%2581USULAS%2520HABILITANTES.%2520SU%2520NATURALEZA%2520Y%2520FINALIDAD.%2520&Dominio=Rubro,Texto&TA_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=2&Epp=20&Desde=100&Has100&Index=0&InstanciasSeleccionadas=6,1,2,50,7&ID=2010829&Hit=1&IDs=2010829,2006659&tipoTesis=&Semenario=0&tabla=&Referencia=&Tema=;](https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e1000000000&Apendice=1000000000000&Expresion=CL%25C3%2581USULAS%2520HABILITANTES.%2520SU%2520NATURALEZA%2520Y%2520FINALIDAD.%2520&Dominio=Rubro,Texto&TA_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=2&Epp=20&Desde=100&Has100&Index=0&InstanciasSeleccionadas=6,1,2,50,7&ID=2010829&Hit=1&IDs=2010829,2006659&tipoTesis=&Semenario=0&tabla=&Referencia=&Tema=)

La transmisión electrónica en la que aparezca la firma electrónica avanzada, sello digital u otro medio tecnológico de identificación y el acuse generado por el sistema electrónico aduanero, se considerará que fueron transmitidos y efectuados por la persona a quien corresponda dicha firma, sello o medio, ya sea del importador, exportador, agente aduanal, **agencia aduanal** o sus mandatarios autorizados.

“...”

IV. Transmitir

En documento electrónico el pedimento consolidado el día martes de cada semana, en el que se hagan constar todas las operaciones realizadas durante la semana anterior, misma que comprenderá de lunes a domingo, cumpliendo con lo señalado en los artículos 36 y **36-A** de esta Ley, así como en los plazos, supuestos y condiciones que establezca el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas.

V. Anexar al pedimento y a la transmisión electrónica a que se refiere la fracción I de este artículo y, en su caso, al aviso consolidado, en documento electrónico o digital, la información que compruebe el cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias, en los términos **de los artículos 36 y 36-A** de la Ley, debiendo declarar en el pedimento, en la transmisión electrónica y, en su caso en el aviso consolidado, los acuses correspondientes conforme a los cuales se tendrán por transmitidos y presentados los anexos.

LEY (TEXTO VIGENTE A PARTIR DE 22 DE DICIEMBRE 2018).

El artículo 37-A, en su fracción I, al igual que algunos artículos señalados con anterioridad, incorpora a otros medios tecnológicos de identificación y a las agencias aduanales en las operaciones consolidadas. Lo anterior a fin de ser consistentes con el resto de los artículos modificados en la Ley.

Sí bien el legislador federal ha establecido un cumplimiento electrónico de obligaciones, eliminado así el uso del papel, también lo es que diversos artículos

vigentes, por excepción, aun contemplan la impresión del aviso consolidado y su código de barras.

De acuerdo con la Gaceta Parlamentaria año XXI, número 4969-III, martes 20 de febrero de 2018, se plantea reformar el artículo 37-A de la Ley Aduanera, a fin de aclarar que la transmisión electrónica de información podrá realizarse a través de cualquier otro medio tecnológico de identificación, considerando la implementación de nuevas tecnologías con las que se pretende que el proceso de modulación actual se elimine y se agilice el despacho aduanero de las mercancías; siendo conveniente establecer de manera general, la posibilidad de emplear dichas tecnologías para llevar a cabo la transmisión electrónica de documentos, lo que constituirá un marco normativo más eficaz y, en ese sentido, permanentemente actualizado.

En esa tesitura, se prevé la posibilidad para que en aquellos casos en que el usuario desee realizar de manera directa sus operaciones de comercio exterior y no cuente con una firma electrónica avanzada o sello digital, como es el caso de los extranjeros, amas de casa o estudiantes, lo pueda hacer a través de otro medio tecnológico de identificación.

Por otro lado, se propone aclarar que una vez que se reciba en el sistema electrónico aduanero el documento electrónico o digital, se generará un acuse con el cual se acreditará a la autoridad aduanera que el documento fue transmitido, y con ello demostrará que la presentación fue realizada en tiempo y en cumplimiento a las obligaciones inherentes al despacho, salvo prueba en contrario.

Adicionalmente, se propone establecer la obligación de conservar el documento electrónico o digital recibido en el formato en que se haya generado y en el expediente electrónico correspondiente, a fin de evitar afectaciones a la exacta aplicación de la norma.

2.6 Artículo 39 de la Ley aduanera: Reexpedición de mercancías.

El artículo 39 queda reformado de la siguiente manera:

Artículo 39. Quienes efectúen la reexpedición de mercancías están obligados a transmitir, a través del sistema electrónico aduanero, en documento electrónico, un pedimento con información referente a las citadas mercancías, cumpliendo con lo señalado en los artículos 36 y **36-A** de esta Ley, así como en los términos y condiciones que establezca el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas.

La fracción I del artículo 39 se modifica con la inclusión del comprobante fiscal digital, siendo ahora necesario que se anexe al pedimento.

I. La información relativa al número de pedimento mediante el cual se efectuó la importación a la franja o región fronteriza, o cuando sea persona distinta del importador, **el comprobante fiscal digital**.

LEY (TEXTO VIGENTE A PARTIR DE 22 DE DICIEMBRE 2018)

La reforma al artículo 39 de la Ley aduanera vigente realiza nuevamente el remplazo del término factura por comprobante fiscal digital.

Para complementar el concepto del comprobante fiscal, la Primera Sala de la SCJN lo ha definido en la siguiente tesis:

COMPROBANTES FISCALES. CONCEPTO, REQUISITOS Y FUNCIONES. Los comprobantes fiscales son los medios de convicción a través de los cuales los contribuyentes acreditan el tipo de actos o las actividades que realizan para efectos fiscales. Esto es, si un contribuyente desempeña alguna actividad o interviene en un acontecimiento que actualiza el hecho imponible por el que debe pagar una contribución, entonces deberá emitir el comprobante fiscal correspondiente para determinar su situación respecto del tributo que en concreto tenga que pagar; de igual forma, quien solicite un servicio o intervenga en un hecho por el que se genera un tributo, tiene la obligación de solicitar el comprobante respectivo. Ahora bien, los comprobantes fiscales sirven para cumplir con la obligación legal que el artículo 29 del Código Fiscal de la Federación, en lo general, y las leyes tributarias, en lo particular, establecen para dejar constancia fehaciente -principalmente documental o por cualquier

otro medio verificable- de que existió un hecho o acto gravado por una contribución y determinar cuál es la situación fiscal en concreto de un contribuyente. Asimismo, en atención a la mecánica impositiva de cada ley tributaria, los referidos comprobantes también se utilizan para deducir o acreditar determinados conceptos para efectos tributarios. Sin embargo, no cualquier medio de convicción puede considerarse comprobante fiscal, sino únicamente los que cumplan con los requisitos previstos en el artículo 29-A del indicado ordenamiento y, en su caso, con los establecidos en las leyes tributarias especiales, en específico, los que deban considerarse así en atención al diseño normativo de cada tributo en lo particular.⁵⁸

Si bien la reexpedición es una figura aduanera utilizada por los contribuyentes que importaron mercancías bajo el régimen definitivo o temporal a una región o franja fronteriza⁵⁹, gozando de tasas preferenciales en dichas zonas, o bien, de la exención del cumplimiento de ciertos permisos, certificaciones y demás medidas no arancelarias. No obstante, al internarse las mercancías al resto del territorio nacional tienen que cumplir completamente las obligaciones aduaneras en materia de contribuciones y de regulaciones y restricciones no arancelarias.

En la práctica aduanera, cuando un comerciante ubicado y con registro de empresa de la frontera importa bajo el régimen definitivo mercancías aplicando preferencias arancelarias en la región fronteriza bajo los decretos comerciales⁶⁰. Adicionalmente, exenta el cumplimiento de las Normas Oficiales Mexicanas estipuladas en el numeral 10, fracción X del Acuerdo que establece cumplimiento Normas Oficiales Mexicanas.

En este sentido, cuando dicha empresa introduce las mercancías al resto del interior del país deberán cumplir con las tasas generales de los impuestos a la importación, cumplir con los requisitos de las Normas Oficiales Mexicanas de acuerdo con la

⁵⁸ SCJN, Tesis 2003506 consultado en <http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Documentos/Tesis/2003/2003506.pdf>.
ultima fecha de consulta 15 de octubre 2019.

⁵⁹ El artículo 136 de la Ley Aduanera, dispone que *“se considera como franja fronteriza al territorio comprendido entre la línea divisoria internacional y la línea paralela ubicada a una distancia de veinte kilómetros hacia el interior del país. Por región fronteriza se entenderá al territorio que determine el Ejecutivo Federal.”*

⁶⁰ Decreto por el que se establece el impuesto general de importación para la región fronteriza y la Franja fronteriza norte, publicado en el D.O.F el día 24 de diciembre de 2008 y sus posteriores reformas.

normatividad aplicable, y cubrir la tasa del 16% del IVA o la diferencia en caso que hubiese gozado el beneficio de la tasa del 11% del Impuesto al Valor Agregado.⁶¹

En principio, es importante definir el concepto de Reexpedición, por lo que, para efectos aduaneros, se considera la internación al resto del país de mercancías de procedencia extranjera importadas a la franja o región fronteriza.⁶²

En este contexto, la reexpedición podrá realizarse de acuerdo con los siguientes supuestos:

1. Cuando se trate de mercancías importadas en forma temporal o definitiva a la franja o región fronteriza, y en este último caso se hubieran cubierto las contribuciones aplicables al resto del país.
2. Cuando se trate de mercancías importadas que hayan sido objeto de procesos de elaboración o transformación en la franja o región fronteriza.
3. Cuando las mercancías importadas se internen temporalmente al resto del país para ser sometidas a un proceso de transformación, elaboración o reparación.

2.7 Artículo 40 de la Ley aduanera: Personas autorizadas para promover el despacho aduanero.

El artículo 40 de la Ley aduanera vigente queda reformado de la siguiente manera:

Artículo 40. Los trámites relacionados con el despacho de las mercancías se promoverán por los importadores o exportadores o por conducto de los agentes aduanales o **agencias aduanales** que actúen como sus consignatarios o mandatarios.

Las personas morales que promuevan el despacho de las mercancías sin la intervención de agente aduanal o **agencia aduanal**, tendrán la obligación de realizar el despacho aduanero a través de su representante legal, mismo que deberán acreditar ante el Servicio de Administración Tributaria, en los términos y condiciones que se establezcan en el Reglamento. Dicho representante, cuando menos, deberá reunir los siguientes requisitos:

⁶¹ MENDEZ CASTRO, Ricardo, Revista electrónica Compliance 360°, Procedimiento para la reexpedición de mercancías, disponible en: <https://www.tlcasociados.com.mx/procedimiento-para-la-reexpedicion-de-mercancias/>, última fecha de consulta 05 de octubre 2019.

⁶² Artículo 138 de la Ley Aduanera

Las personas físicas que promuevan el despacho de las mercancías sin la intervención de un agente aduanal o **agencia aduanal**, deberán cumplir con los requisitos y condiciones que se establezcan en el Reglamento.

Dicho representante, cuando menos, deberá reunir los siguientes requisitos:

I. Ser persona física y estar al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales.

II. Ser de nacionalidad mexicana.

III. Acreditar la existencia de una relación laboral con el importador o exportador.

IV. Acreditar experiencia o conocimientos en materia de comercio exterior.

Las personas físicas que promuevan el despacho de las mercancías sin la intervención de un agente aduanal o **agencia aduanal**, deberán cumplir con los requisitos y condiciones que se establezcan en el Reglamento.

Los importadores y exportadores que opten por despachar las mercancías, así como los agentes aduanales o **las agencias aduanales** cuando actúen como sus consignatarios o mandatarios, deberán cumplir las obligaciones previstas en la presente Ley, relativas al despacho aduanero.

LEY (TEXTO VIGENTE A PARTIR DE 22 DE DICIEMBRE 2018).

Señalamos la importancia del artículo 40 de la Ley aduanera vigente como el sustento jurídico para que los importadores o exportadores utilicen los servicios de las agencias aduanales (recién incorporadas) o de los agentes aduanales para el despacho de las mercancías. Por su parte, las personas morales que no utilicen a los enunciados, tendrán la obligación de realizar el despacho aduanero utilizando a un representante legal.

El segundo párrafo del artículo 40 se modifica para aclarar que quiénes no lleven a cabo los trámites relacionados con el despacho de mercancías por conducto de las agencias aduanales tendrán la obligación de realizar el despacho aduanero a través de su representante legal.

Al respecto de este artículo podemos resaltar el siguiente criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, referente a la responsabilidad del agente aduanal,

posibilitando su aplicación a la figura del representante legal y las agencias aduanales:

AGENTES ADUANALES. SU RESPONSABILIDAD SOLIDARIA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 53, FRACCIÓN II, DE LA LEY ADUANERA ESTÁ CIRCUNSCRITA A LAS CONDUCTAS IRREGULARES COMETIDAS CON MOTIVO DEL DESPACHO ADUANERO. Los agentes aduanales son responsables solidarios del pago de los impuestos al comercio exterior, demás contribuciones y cuotas compensatorias que se originen con motivo de las importaciones y exportaciones "en cuyo despacho aduanero intervengan" directa o indirectamente en términos del artículo 53, fracción II, de la Ley Aduanera; responsabilidad que está circunscrita, conforme al artículo 54 de la citada ley, a las conductas irregulares cometidas con motivo del despacho aduanero, consistentes en: falta de veracidad y exactitud de los datos e información suministrados, indebida selección del régimen aduanero de las mercancías, incorrecta clasificación arancelaria o, incluso, falta de verificación de que el importador o exportador cuenta con los documentos que acrediten el cumplimiento de las demás obligaciones que en materia de regulaciones y restricciones no arancelarias rijan para dichas mercancías; es decir, la conducta sancionable del agente estriba en que, estando obligado a vigilar la correcta operación aduanal, omite hacerlo, trayendo como consecuencia el incumplimiento o el cumplimiento defectuoso de las prestaciones fiscales. Esta interpretación es congruente con la voluntad expresada por el legislador federal en la exposición de motivos del decreto por el que se creó la Ley Aduanera, en cuanto a la necesidad de delimitar las responsabilidades entre el importador o exportador y el agente aduanal en función de la actuación de cada uno de ellos.⁶³

2.8 Artículo 41 de la Ley aduanera: Agentes aduanales y agencias aduanales como representantes de los importadores y exportadores.

Artículo 41. Los agentes aduanales y las **agencias aduanales** serán representantes legales de los importadores y exportadores, en los siguientes casos:

“...”

Las autoridades aduaneras notificarán a los importadores y exportadores, **así como a los representantes** a que se refiere este artículo, de cualquier

⁶³ SCJN, tesis con número de registro: 200155, de los Tribunales Colegiados de Circuito, consultado en: <http://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Documentos/Tesis/2001/2001558.pdf>, última fecha de consulta 15 de septiembre 2019.

procedimiento que se inicie con posterioridad al despacho aduanero, fuera de recinto fiscal.

LEY (TEXTO VIGENTE A PARTIR DE 22 DE DICIEMBRE 2018).

De la reforma contenida en el párrafo anterior podemos advertir el hecho de que en el primer párrafo del artículo 41, se integró a las agencias aduanales como sujetos a ser considerados representantes legales de los importadores y exportadores, siempre y cuando se ubiquen en las hipótesis contenidas en dicho artículo, así pues, la inclusión de tal figura no es exclusiva del artículo en comento, sino que la figura fue incorporada en nuestra Legislación Aduanera en el decreto de 25 de junio de 2018, a través de la reforma, adición y derogación de diversos numerales de la Ley Aduanera, para sentar las bases mediante las cuales una persona moral, conformada por al menos un agente aduanal, podrá realizar el despacho de las mercancías de comercio exterior en nombre y por cuenta del importador o exportador, en los términos y condiciones que la propia Ley Aduanera establece, a través de una autorización.

En ese sentido, la adición de la figura de la agencia aduanal conformada como una persona moral al primer párrafo del artículo 41 de la Ley Aduanera, obedece al cumplimiento por parte del legislador de los principios de la rectoría económica del Estado para garantizar el crecimiento económico del país, lo que se logrará mediante acciones estatales que alienten a determinados sectores productivos, otorguen facilidades a empresas de nueva creación, concedan estímulos para importación y exportación de productos y materias primas, así, con la reforma referida, se prevén los requisitos y las condiciones necesarias para asegurar al Estado mexicano que las agencias aduanales operen con seguridad y suficiencia el despacho aduanero, así como otorgar la seguridad jurídica a los gobernados en tratándose de las operaciones realizadas por dichas sociedades.

Por otro lado, además de la modificación a que se hizo alusión en párrafos anteriores, concierne a la inclusión de las agencias aduanales en el primer

párrafo del artículo 41, también se modificó la redacción del tercer párrafo del artículo en comento, con el objetivo de contemplar la pluralidad de posibles representantes legales de los importadores y exportadores. De dicha reforma podemos observar que la modificación textual es mínima, no obstante, es de una gran trascendencia, toda vez que reconoce la existencia de una pluralidad de posibles representantes legales de los importadores y exportadores, garantiza que la realización de los servicios consistentes en las actuaciones que deriven del despacho aduanero de las mercancías, las notificaciones que deriven del despacho aduanero de las mercancías o cuando se trate del acta o el escrito a que se refieren los artículos 150 y 152 de la Ley Aduanera, así como tratándose de las actuaciones y notificaciones que deriven de la inspección o verificación de las mercancías, durante su permanencia en el recinto fiscal por virtud de su despacho, sujetará a las agencias aduanales a la representación legal de los importadores y exportadores en cuestión, otorgando así una certeza jurídica a los mismos en razón de que conocerán el alcance de la realización de tales servicios por parte de la agencia aduanal.

2.9 Artículo 43 de la Ley aduanera: Activación del mecanismo de selección automatizado.

A continuación el artículo 43 reformado:

Artículo 43. Elaborado el pedimento y efectuado el pago de las contribuciones y, en su caso, de las cuotas compensatorias determinadas por el interesado, se presentarán las mercancías 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, **sin perjuicio de que dicho reconocimiento pueda llevarse a cabo de manera distinta conforme a lo dispuesto en los tratados internacionales de los que México sea**

parte o en los acuerdos interinstitucionales de los que la Secretaría sea parte.

El mecanismo de selección automatizado se activará con la presentación ante la aduana del dispositivo tecnológico o medio electrónico de que se trate, o bien del pedimento, aviso consolidado o documento aduanero, en los términos que al efecto establezca el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas.

No será necesario presentar las mercancías ante el mecanismo de selección automatizado, en los supuestos que establezca el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas, 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.

LEY (TEXTO VIGENTE A PARTIR DE 22 DE DICIEMBRE 2018)

La constante evolución del artículo 43 ha sido notoria un primer momento, ha contenido figuras que con el paso del tiempo han ido desapareciendo, por mencionar algunas tales como el segundo reconocimiento aduanero o el mecanismo de selección aleatoria.

La relevancia del artículo 43 de la Ley Aduanera consta en que el mismo artículo contiene la evolución del reconocimiento aduanero y la forma en que es llevado a cabo dentro de nuestra legislación. Es el artículo mediante el cual se realiza el examen de las mercancías de importación o de exportación a fin de precisar la veracidad de lo declarado por los particulares a las autoridades aduaneras, lo anterior siempre obedeciendo a establecer esquemas que faciliten el desarrollo del comercio exterior, haciéndolo más eficiente y simplificado a través de los sistemas tecnológicos.

El artículo 43 de la Ley aduanera vigente refiere la elaboración del pedimento, donde podemos advertir el hecho de que se incorpora la posibilidad de que el

reconocimiento aduanero pueda llevarse a cabo de manera distinta y conforme a lo dispuesto en los tratados internacionales de los que México sea parte o en los acuerdos interinstitucionales llevados a cabo por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de modo que, desde una perspectiva constitucional y de acuerdo a lo establecido en los Tratados Internacionales celebrados por nuestro país conforme a lo establecido en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, numeral que establece la Supremacía Constitucional y el Orden Jerárquico Normativo, en virtud de los cuales, la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que no sólo la Carta Magna es la suprema, puesto que, no obstante los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la Ley Fundamental, sí se encuentran por encima del derecho federal y el local. Esta interpretación del artículo 133 Constitucional, deriva de que estos compromisos internacionales son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional. En esa misma línea argumentativa, resulta viable advertir el hecho de que el legislador, en la reforma de este párrafo del artículo 43 de la Ley Aduanera, atendió a lo establecido en el artículo 133 de nuestra Constitución, y en búsqueda de dar cumplimiento de los compromisos internacionales asumidos por el Estado Mexicanos en materia de reconocimiento aduanero.

2.10 Artículo 45 de la Ley aduanera: Toma de muestras de mercancías de difícil identificación.

Después de la reforma de 2018 el artículo 45 queda de la siguiente manera:

Artículo 45. Cuando en el reconocimiento aduanero se requiera efectuar la toma de muestras de mercancías estériles, radiactivas, **radioactivas**, peligrosas o cuando sean necesarias instalaciones o equipos especiales para la toma de las mismas, los importadores, exportadores, los agentes aduanales o las **agencias aduanales**, cuando actúen por cuenta de aquéllos, las deberán tomar previamente a efecto que sean presentadas al momento del reconocimiento aduanero. En todo caso se podrán tomar las muestras al momento del reconocimiento aduanero o **durante el ejercicio**

de las facultades de comprobación, 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, **radioactivas**, peligrosas, o para las que se requiera de instalaciones o equipos especiales para su toma, no estarán obligados a presentar las muestras a que se refiere el párrafo anterior.

LEY (TEXTO VIGENTE A PARTIR DE 22 DE DICIEMBRE 2018).

El Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Aduanera, emitido en fecha 25 de junio de 2018, realizó una modificación a los párrafos primero y segundo del artículo 45 de la Ley Aduanera, con el objetivo de referir los términos “radiactivos” y radioactivo” de conformidad con las definiciones contenidas en las fracciones VII y IX, del artículo 3 de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Nuclear¹⁷, ello en virtud de que dicha Ley en las fracciones referidas, establece que, un material radiactivo cualquier material que contiene uno o varios núclidos que emiten espontáneamente partículas o radiación electromagnética, o que se fisionan espontáneamente; y que, por otro lado, un mineral radioactivo, será aquél que contengan uranio, torio o combinaciones de ambos en una concentración igual o superior a 300 partes por millón, y los demás minerales susceptibles de ser utilizados para la fabricación de combustibles que determine expresamente la Secretaría de Energía.

Por otro lado, resulta viable advertir el hecho de que con la reforma de 2018, concretamente en el primer párrafo del artículo 45 de la Ley aduanera, se habilitó otro supuesto en virtud del cual es posible la toma de muestras de las mercancías, toda vez que se establece esta, se podrá tomar durante el ejercicio de las facultades de comprobación, lo cual es un paso fundamental en materia de fiscalización, toda vez que extiende el alcance que tienen las autoridades fiscales en el ejercicio de sus facultades de comprobación, mismas que les permitirán realizar una adecuada inspección, verificación, determinación o liquidación de las obligaciones fiscales a

que sean acreedores los contribuyentes. Ello al tenor de lo establecido en el artículo 42 del Código Fiscal de la Federación.

2.11 Artículo 47 de la Ley aduanera: La consulta de la clasificación arancelaria.

A continuación el artículo 47 reformado:

Artículo 47. Los importadores, exportadores, agentes aduanales, **agencias aduanales, confederaciones, cámaras o asociaciones**, previa a la operación de comercio exterior que pretendan realizar, podrán formular consulta ante las autoridades aduaneras, sobre la clasificación arancelaria de las mercancías objeto de la operación de comercio exterior, cuando consideren que se pueden clasificar en más de una fracción arancelaria.

Quienes hubieran formulado consulta en los términos del párrafo anterior, podrán realizar el despacho de las mercancías materia de la consulta, anexando al pedimento copia de la consulta en la que conste su recepción por parte de las autoridades aduaneras. Para ejercer esta opción se efectuará el pago de las contribuciones de conformidad con la fracción arancelaria cuya tasa sea la más alta de entre las que considere que se pueden clasificar, así como, **en su caso**, pagar las cuotas compensatorias y cumplir con las demás regulaciones y restricciones no arancelarias aplicables a las distintas fracciones arancelarias motivo de la consulta.

En cualquier momento se podrá presentar consulta a las autoridades aduaneras para conocer la clasificación arancelaria de las mercancías, en los términos del artículo 34 del Código Fiscal de la Federación, **incluso cuando consideren que se pueden clasificar en más de una fracción arancelaria**, anexando, en su caso, las muestras, catálogos y demás elementos que permitan identificar la mercancía para su correcta clasificación arancelaria.

LEY (TEXTO VIGENTE A PARTIR DE 22 DE DICIEMBRE 2018)

El artículo 47 de la Ley aduanera vigente contiene la figura de la consulta sobre la correcta clasificación arancelaria, el legislador modifica los párrafos primero, tercero y sexto.

Para así que incorporar a las agencias aduanales, confederaciones, cámaras o asociaciones para que, previa a la operación de comercio exterior que se pretendan realizar, puedan formular consulta ante las autoridades aduaneras, sobre la correcta clasificación arancelaria, dicha consulta se podrá hacer en cualquier momento, inclusive al hacer el despacho de mercancías, siendo necesario realizar el pago de las contribuciones de conformidad con la fracción arancelaria cuya tasa sea la más alta de entre las que considere que se pueden clasificar, así como, en su caso, pagar las cuotas compensatorias.

La determinación de la correcta clasificación arancelaria de las mercancías es de gran relevancia para quienes realizan operaciones de comercio exterior. Permite a quienes importan o exportan bienes diferentes beneficios tales como el de identificar los aranceles a los que se sujetarán, aplicar correctamente las disposiciones relativas al origen de las mercancías bajo tratados y acuerdos comerciales, y definir los permisos y restricciones que les son aplicables.

La consulta permite que los importadores y exportadores puedan realizar sus operaciones de comercio exterior con menor riesgo, así como mayor certeza y seguridad, por ello la importancia de este artículo, que les permite a los particulares del comercio exterior acceder a mecanismos que les permitan validar la clasificación arancelaria de sus mercancías con las autoridades aduaneras.

La comunidad internacional ha reconocido la necesidad de crear esta institución sólida, que garantice a los particulares el determinar la clasificación arancelaria de sus mercancías con el menor de los riesgos, de tal forma que los acuerdos comerciales internacionales de negociación reciente, han incluido apartados dentro

de sus contenidos sobre las resoluciones anticipadas en materia de clasificaciones arancelarias, a continuación señalamos algunos:

En el contenido del Acuerdo de Integración Comercial entre Los Estados Unidos Mexicanos y la República del Perú, prevé la posibilidad de solicitar resoluciones anticipadas en materia de clasificación arancelaria (art. 4.36 -1, a), así como la opción de impugnar cualquier acto administrativo regulado por el capítulo de Regla de Origen y Procedimientos Relacionados con el Origen (en donde se incluye la regulación de las resoluciones anticipadas) (art. 4.35)⁶⁴

El Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y Panamá, prevé las resoluciones anticipadas en materia de clasificación arancelaria en su artículo 5.11, sección 2, inciso a y el derecho de impugnación de los actos administrativos en materia aduanera en el artículo art. 5.9.⁶⁵

Acuerdo de Asociación Transpacífico, ratificado por el Senado, con fecha 25 de abril de 2018, también prevé la oportunidad de solicitar resoluciones anticipadas en materia de clasificación arancelaria en el art. 5.3 sección 1, inciso a, con una disposición expresa que obliga a las Partes a otorgar, al menos, un derecho de revisión administrativa de la resolución en el art. 5.3 sección 7, con la posibilidad de impugnar en la vía administrativa o judicial cualquier determinación en materia aduanera. Y la impugnación de actos administrativos o determinaciones en materia aduanera en los acuerdos comerciales reconocido en su último artículo el 203.⁶⁶

⁶⁴ Acuerdo de Integración Comercial entre Los Estados Unidos Mexicanos y la República del Perú https://www.mincetur.gob.pe/wpcontent/uploads/documentos/comercio_exterior/plan_exportador/Penx_2025/PDM/mexico/05_02.html, última fecha de consulta 15 de octubre de 2019.

⁶⁵ Tratado de Libre Comercio México – Panamá. Consultado en http://www.sice.oas.org/tpd/mex_pan/Draft_MEX_PAN_FTA_s/Index_PDF_09.05.2014_s.asp, última fecha de consulta 20 de octubre 2019.

⁶⁶ Acuerdo de Asociación Transpacífico Consultado en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5545130&fecha=29/11/2018. última fecha de consulta 20 de octubre 2019.

2.12 Artículo 48 de la Ley aduanera: Resolución de la consulta de la correcta clasificación arancelaria

Artículo 48. Para resolver las consultas que presenten los importadores, exportadores, agentes aduanales, **agencias aduanales, confederaciones, cámaras o asociaciones industriales**, sobre la correcta clasificación arancelaria a que se refiere el artículo 47 de esta Ley, las autoridades aduaneras podrán solicitar, cuando así lo requieran, la opinión del Consejo de Clasificación Arancelaria, el cual estará integrado por la autoridad aduanera y los peritos que propongan las confederaciones, cámaras y asociaciones industriales e instituciones académicas. El Servicio de Administración Tributaria establecerá mediante reglas la conformación y las normas de operación de dicho Consejo. Los dictámenes técnicos emitidos por el Consejo y respecto de los cuales el Servicio de Administración Tributaria se apoye para emitir sus resoluciones, deberán publicarse como criterios de clasificación arancelaria dentro de los 30 días siguientes a aquél en que la autoridad hubiere emitido la resolución.

Las resoluciones deberán dictarse en un plazo que no excederá de tres 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 la autoridad cuente con la información y documentación que permita la plena identificación de la mercancía, y se hayan llevado a cabo todas las diligencias, tales como la emisión de los dictámenes correspondientes de la autoridad competente, para la emisión de la resolución.**

LEY (TEXTO VIGENTE A PARTIR DE 22 DE DICIEMBRE 2018)

El artículo 48 de la Ley aduanera vigente estipula el auxilio con el que podrá contar la autoridad aduanera para resolver las consultas sobre clasificación arancelaria que le formulen los interesados finalizando con la derogación del el cuarto párrafo.

En el primer párrafo del artículo 48, se añaden las figuras de las agencias aduanales, confederaciones, cámaras y asociaciones industriales, así permitiendo que las autoridades aduaneras puedan solicitar la opinión del Consejo de Clasificación Arancelaria. Consideramos que existe una falta de homologación en la redacción del legislador, en virtud de que en el artículo 47 referido anteriormente

solo hace mención a las asociaciones y en el artículo 48 se especifica que son asociaciones industriales, los que pueden llevar a cabo la consulta de la clasificación arancelaria, lo que sin duda provoca confusión e incertidumbre por la falta de consistencia en el texto de la Ley.

Y por último se deroga el apartado dentro del artículo 48, el cual señalaba que la Secretaría puede solicitar la nulidad de la clasificación arancelaria favorable a un particular, con esto se deja vulnerable al importador ante las arbitrariedades de la autoridad.

2.13. Artículo 50 de la Ley aduanera: Las obligaciones de los pasajeros.

El artículo 50 de la Ley aduanera reformado queda en:

Artículo 50.- El Servicio de Administración Tributaria determinará mediante reglas, los supuestos en que no será necesaria la presentación de la forma oficial de la declaración a que se refiere el párrafo anterior, ni la activación del mecanismo de selección automatizado; sin que lo anterior limite las facultades de inspección, revisión, vigilancia y comprobación de las autoridades aduaneras, así como tampoco la imposición de las sanciones que correspondan por infracciones a las disposiciones que regulan la entrada y la salida de mercancías del territorio nacional.

LEY (TEXTO VIGENTE A PARTIR DE 22 DE DICIEMBRE 2018)

Dentro del Diario de los Debates Núm. 25, se plantea que el equipaje y las mercancías de los pasajeros sean sujetos a una inspección; utilizando sistemas, equipos tecnológicos o cualquier otro medio o servicio, a fin de establecer que el Servicio de Administración Tributaria determinará mediante reglas, los supuestos

en que no será necesaria la presentación de la forma oficial de la declaración, ni la activación del mecanismo de selección automatizado; sin que ello limite las facultades de inspección, revisión, vigilancia y comprobación de las autoridades aduaneras, así como tampoco la imposición de las sanciones que correspondan.

Para complementar lo anterior, señalamos la definición de pasajero contenida en la regla 3.2.2, la cual refiere que se considera pasajero toda persona que introduzca mercancías de comercio exterior a su llegada al país o al transitar de la franja o región fronteriza al resto del territorio nacional.

En este momento y debido a que no entraremos al análisis de las Reglas Generales de Comercio Exterior relacionadas con el artículo 50, nos hemos percatado de que la regla 3.2.2. La cual para efectos aplica en nuestro artículo, señala la aplicación de este supuesto únicamente al tratarse de pasajeros internacionales.

CAPÍTULO III.

REGLAS GENERALES DE COMERCIO EXTERIOR (RGCE) APLICABLES AL DESPACHO ADUANERO

Las Reglas Generales de Comercio Exterior (RGCE) como ya referimos anteriormente son el conjunto de normativas aplicables que complementan el texto de la Ley, se modifican significativamente con el transcurso de los meses llegando incluso a seis modificaciones después de su publicación en el año 2018. Actualmente las Reglas Generales de Comercio Exterior para 2019 fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el día 31 de mayo de 2019 y han dado lugar a su primera modificación, también publicada en el DOF con fecha 19 de octubre 2019, a solo 5 meses de su más reciente reforma, lo cual demuestra el importante papel de las mismas en la regulación del comercio exterior dentro de nuestro país.

3.1 Reglas Generales de Comercio Exterior referentes al despacho aduanero.

Como punto importante de partida, analizaremos las Reglas Generales de Comercio Exterior aplicables al artículo 35 de la Ley aduanera ya que es el que contiene la forma de realizar el despacho aduanero de las mercancías, en su conjunto muchas reglas generales no van dirigidas a los efectos de un artículo en específico, dentro de este capítulo analizaremos las más relevantes en el tema del despacho aduanero y la transmisión electrónica de documentos

Iniciamos entonces con la regla 2.4.11 que se refiere al despacho de mercancías mediante la transmisión electrónica de información, esta regla es aplicable tanto para el artículo 35, como para el 36, en su primer párrafo , 36-A penúltimo párrafo y 37-A-II y el 47 de la Ley aduanera vigente.

Esta regla menciona el inicio del procedimiento del despacho en la aduana de las mercancías, lo que es igual a la activación del mecanismo de selección automatizado, la regla refiere que este mecanismo se efectuará con la presentación del pedimento o en su caso aviso consolidado por medio de un dispositivo tecnológico, cumpliendo los requisitos siguientes:

- I. Se debe generar el número de integración en el SEA, por medio de la transmisión electrónica del documento, que cumpla con las especificaciones de los “Lineamientos de operación para el despacho aduanero con dispositivo tecnológico o con un Documento de Operación para el Despacho Aduanero”, que deberán ser emitidos por la AGA y consultados en el Portal del SAT, lineamientos que a la fecha 29 de octubre de 2019, no se encuentran publicados en donde refiere el texto de las Reglas Generales de Comercio Exterior
- II. Asociar el número de integración con el dispositivo tecnológico una vez de conformidad con los Lineamientos de operación en el despacho, los cuales no están publicados. Algo verdaderamente relevante en esta

fracción es que se señala el uso de una aplicación móvil que dará activación al mecanismo de selección automatizado.

- III. Se efectuara el despacho aduanero, presentando el dispositivo tecnológico y las mercancías. Los componentes de la aduana tecnológica realizaran la lectura del dispositivo tecnológico para activar el mecanismo.

Para aquellas operaciones en las que se requiera tramitar un pedimento, y la presentación física de una constancia, aviso o solicitud de autorización a que se refiera el Anexo 1, no será necesaria de presentación, siempre que se declare en el identificador que corresponda conforme al Apéndice 8 del Anexo 22, el número de folio de trámite generado en la Ventanilla Digital, en los términos de los “Lineamientos de operación para el despacho aduanero con dispositivo tecnológico o con un Documento de Operación para el Despacho Aduanero”, ya referidos anteriormente.

Tratándose de las operaciones donde no se requiera tramitar un pedimento para realizar el despacho aduanero de las mercancías y en su lugar se utilice una constancia, aviso o solicitud de autorización a que se refiere el Anexo 1, no será necesaria la presentación física de los mismos, siempre que se genere el número de folio de trámite correspondiente en la Ventanilla Digital y se grabe en el dispositivo tecnológico.

Para los efectos de la presente regla, el resultado de la activación del mecanismo de selección automatizado, podrá consultar a través del Portal del SAT.

Es en las RGCE donde los usuarios del comercio exterior pueden observar realmente el alcance de las modificaciones a la ley, en nuestro caso al referirnos anteriormente a una aduana digital consolidada, podemos apreciar que si bien las modificaciones a las Reglas Generales de Comercio Exterior son progresivas, el contenido en el último párrafo de la regla 2.4.11, nos señala que tan tangible es el impacto real de la Ley, dividiendo la aplicación del uso de las nuevas tecnologías por aduanas separándolas por secciones aduaneras que cuenten con los componentes de integración tecnológica para el uso del dispositivo tecnológico, mismas que se darán a conocer a través del Portal del SAT, hasta

el momento tampoco encontramos información al respecto dentro del portal del SAT, el cual tiene también la obligación de dar a conocer las operaciones de comercio exterior en las cuales no se aplicará la presentación del dispositivo tecnológico, presentándose en medio electrónico o con la impresión del documento aduanero correspondiente para la activación del mecanismo de selección automatizado.

Es el último párrafo de esta regla el que limita los alcances de la aduana digital y nos deja en el mismo marco normativo del 2013, a este punto de nuestra investigación podemos observar que nuestra legislación mexicana está entrando en un sistema de modificaciones legislativas sin verdadero impacto en la vida física de las aduanas. Al no estar presente en el portal del SAT a más de un año de la reforma bajo que aduanas se instaurará el uso de estas nuevas tecnologías y cuales aduanas no contarán con estas actualizaciones, podemos presumir de acuerdo al impacto de cada aduana que será en las de mayor flujo comercial o mayor impacto en el comercio del territorio, es así que rescatamos estos datos de las estadísticas de comercio exterior, contenidas en el portal del SAT, actualizados a septiembre de este año:

Aduana	Número de operaciones (miles) ▼	% del Total de Operaciones
Nuevo Laredo	11.811	23,30 %
Tijuana	4.641	9,15 %
Cd. Juárez	4.628	9,13 %
AICM	3.195	6,30 %
Cd. Reynosa	3.108	6,13 %
Colombia	2.343	4,62 %
Manzanillo	2.033	4,01 %
Nogales	2.002	3,95 %
Guadalajara	1.980	3,91 %
Piedras Negras	1.915	3,78 %
Total	37.656	74,28 %

67

De acuerdo al contenido de la tabla anterior presumimos que las aduanas mencionadas son las posibles candidatas del SAT para la implementación completa

⁶⁷ VUCEM, Cifras de Comercio Exterior, disponible en: <https://ventanillaunica.gob.mx/vucem/cifras.html>, última fecha de consulta 29 de octubre 2019.

de la aduana digital, pero habrá que esperar a la publicación de los “Lineamientos de operación para el despacho aduanero con dispositivo tecnológico o con un Documento de Operación para el Despacho Aduanero”.

La siguiente regla comprendida en el análisis del despacho de las mercancías es la 1.9.18, al igual que la regla anterior, cuenta con efectos a los artículos 36, 36-a, 37, 37-A y 59 de la Ley. La regla contiene la obligación de los contribuyentes de transmitir electrónicamente a la autoridad aduanera a través de la Ventanilla Digital los datos siguientes, para la obtención del número de acuse del valor:

- I. Los señalados en la regla 3.1.8., contenidos en el CFDI o documento equivalente que exprese el valor de las mercancías de comercio exterior, según corresponda, que se destinará a alguno de los regímenes aduaneros previstos en la Ley.
- II. El RFC o número de registro de identificación fiscal del destinatario, del comprador de las mercancías cuando sea distinto del destinatario, y del vendedor o proveedor de las mismas.

Lo anterior, deberá realizarse previo al despacho de las mercancías y estará sujeto a lo siguiente:

- I. Deberá efectuarse con la e.firma del contribuyente, del agente o apoderado aduanal. En el caso de personas morales, adicionalmente se podrá emplear el sello digital tramitado ante el SAT. El agente aduanal la podrá realizar por conducto de su mandatario autorizado.

Tratándose de importaciones y exportaciones en las que conforme a las normas jurídicas aplicables se declare un RFC genérico o el CURP de amas de casa o estudiantes, el agente aduanal podrá realizar la transmisión.

- II. Se deberá realizar en idioma español, o bien, cuando los documentos se encuentren en inglés o francés, podrá realizarse en estos idiomas.

III. Cuando el documento equivalente que exprese el valor de las mercancías, contenga una declaración bajo protesta de decir verdad o dicha declaración se señale en un escrito libre se deberá asentar la declaración en la transmisión.

Una vez transmitida la información, se recibirá un acuse de referencia emitido por la Ventanilla Digital denominado “número del acuse de valor”, el cual se manifestará en el pedimento respectivo.

De la regla anterior podemos verificar de acuerdo al contenido de la Ley aduanera que la e. firma es también considerada por las Reglas Generales de Comercio Exterior como una firma con valor autógrafo.

3.2 Reglas Generales de Comercio Exterior referentes a la transmisión electrónica.

Dentro de las Reglas Generales de Comercio Exterior aplicables al artículo 36, se encuentra la 3.1.18 que también es aplicable para el artículo 36-A, en ella se contiene de manera expresa que cuando los pedimentos deban presentarse de manera impresa, deberán utilizar la “Forma simplificada del pedimento”, en el que se asentará el código de barras que se genere conforme a lo establecido en el apéndice 17 del anexo 22, se deberá declarar el número del acuse de valor y adjuntar los e-documents correspondientes, entendiéndose por este último “el número de acuse emitido por la Ventanilla Digital que corresponda a un documento digital”.⁶⁸

Consideramos por un lado que el mantenimiento del texto de documento impreso referente a artículos que raíz de la reforma no contiene en su texto la descripción de pedimentos impresos, podría afectar la seguridad jurídica de los usuarios, cuando en alguna resolución la autoridad fundamente su actuación en esta regla, en algún supuesto de contingencia aduanera. Por lo que consideramos necesaria la implementación de artículos y reglas generales que describan el correcto actuar de la autoridad en estos casos debido a que la omisión de los mismos presenta diferentes modos de perjudicar tanto a la autoridad como a los particulares.

⁶⁸ Reglas generales de comercio exterior, glosario, fracción III, numeral 16. *E-documents*.

3.3 Reglas Generales de Comercio Exterior referentes a los documentos electrónicos anexos al pedimento.

Una de las reglas generales aplicables a los efectos del artículo 36-A es la regla 3.1.10, la cual refiere los mencionados anteriormente tratos arancelarios preferenciales de mercancías originarias de conformidad con los acuerdos y tratados de libre comercio de los que el Estado mexicano es parte, podemos señalar que esta regla general contiene los tratados de libre comercio vigentes a la fecha así como el documento equivalente que ampare sus preferencias y los requisitos que debe cumplir, entre los tratados comerciales referidos en esta regla encontramos que el Tratado de Integración Progresista de Asociación Transpacífico no se encuentra dentro de los tratados contemplados, un punto muy grave en nuestra legislación debido a que el mismo entró en vigor dentro de nuestra legislación desde el 30 de diciembre del año anterior,⁶⁹ a casi el año de su aplicación, las Reglas Generales de Comercio Exterior para 2019 no se muestran actualizadas, por lo que calificamos como irregular la omisión de un tratado comercial de gran impacto como lo es el referido TPP ante las normativas aplicables del comercio exterior.

Aunado a la regla anterior, está la regla general 3.1.14 la cual contiene la aplicación de preferencias en mercancías con procedencia distinta a la de su origen, en la que nuevamente se contienen los acuerdos comerciales de México en los que aplican estas diferentes preferencias en la mercancía, entre los cuales sigue ausente la mención del ya referido Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico, ante esta situación podemos observar la desactualización en materia de tratados con la que cuentan las RGCE, ya que a pesar de no encontrarse dentro de la legislación aduanera, el Diario Oficial de la Federación, publicó el 28 de diciembre

⁶⁹ Entrada en vigor en México del TPP-11 http://www.sice.oas.org/TPD/TPP/Entry_into_Force/EiF_123018_s.pdf. Última fecha de consulta 30 de octubre de 2019.

del año pasado, la Resolución que establece las Reglas de carácter general relativas a la aplicación de las disposiciones en materia aduanera del Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (TPP) y su anexo.⁷⁰ Dentro del cual podemos observar las diferentes reglas que integran las preferencias arancelarias del mismo y consideramos necesaria la pronta actualización al texto de las RGCE los diferentes artículos del TPP, para poder brindar mayor certeza y seguridad a los importadores y exportadores de los Estados parte, que conlleva este tratado, por los cuales podemos referir los siguientes: Australia, Brunéi Darussalam, Canadá, la República de Chile, los Estados Unidos Mexicanos, Japón, Malasia, Nueva Zelanda, la República del Perú, la República de Singapur y la República Socialista de Vietnam.

Continuando con nuestro análisis podemos observar a la regla 3.1.33, aplicable a los efectos de los artículos 36, primer párrafo, 36-A, 37-A y 43 de la Ley aduanera vigente así como para el artículo 64 del Reglamento de la Ley aduanera. Dentro de esta regla se contienen los requisitos para el despacho de mercancías sin presentación de las impresiones de pedimentos, aviso o copias simples, la cual refiere para la activación del mecanismo de selección automatizado para el despacho de las mercancías, se deberá efectuar en medio electrónico, sin que se requiera presentar el formato de “relación de documentos”, la impresión del pedimento, la impresión del “formato de aviso consolidado”, o el pedimento parte II en copia simple; siempre y cuando se hayan cumplido con los requisitos que refiere la regla, por mencionar algunos es la transmisión electrónica de documentos electrónicos al SEA del número de pedimento, tipo de operación, número económico de la caja, contenedor y placas, etc., pero al llegar al inciso e) de los requisitos observamos la mención de “e) Los demás que se señalen en los “Lineamientos con las especificaciones tecnológicas para realizar el despacho aduanero de mercancías con dispositivo tecnológico o con Documento de Operación para el

⁷⁰ Diario oficial de la federación, Resolución que establece las Reglas de carácter general relativas a la aplicación de las disposiciones en materia aduanera del Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (TPP) y su anexo, consultado en :https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5547408&fecha=28/12/2018, última fecha de consulta 30 de octubre 2019.

Despacho Aduanero, emitidos por la AGA, mismos que se podrán consultar en el portal del SAT.”

Una vez más encontramos referencias a los citados anteriormente lineamientos tecnológicos, los cuales al no haber sido expedidos ni publicados aún por las autoridades aduaneras, incumplen con las facultades otorgadas y dejan en incertidumbre a los usuarios del comercio exterior, si bien la reforma que analizamos entro en vigor a partir del 22 de diciembre de 2018, durante el tiempo de *vacatio legos*⁷¹ y los diferentes lapsos de tiempo de entre las publicaciones de las RGCE para 2019, así como de su Primera resolución de modificaciones⁷² consideramos sumamente necesaria la pronta publicación de los “Lineamientos con las especificaciones tecnológicas para realizar el despacho aduanero de mercancías con dispositivo tecnológico o con documento de operación para el despacho aduanero” para la correcta aplicación de la aduana digital, al ser éstos una pauta fundamentalmente necesaria en la implementación de la figura.

Las anteriores reglas son sólo un pequeño ejemplo de lo que muchas más existentes, que siendo aplicables pudieran afectar a principios como la certeza o seguridad jurídica hacia los gobernados.

CAPÍTULO IV.

ARTICULOS DEL REGLAMENTO DE LA LEY ADUANERA APLICABLES AL DESPACHO ADUANERO DE MERCANCÍAS.

Hemos advertido hasta este punto diferentes omisiones e irregularidades comprendidas entre la Ley aduanera vigente y las Reglas Generales de Comercio Exterior, por ello consideramos importante complementar el análisis correspondiente con los artículos aplicables del Reglamento de la Ley Aduanera, atendiendo a la notoria desactualización del mismo en comparación a su marco normativo aplicable.

⁷¹ Tesis SCJN, 199994. VACATIO LEGIS. La *vacatio legis* es el lapso de tiempo que debe existir entre la publicación de una norma legal y su entrada en vigor, ello con el objeto de que la ley pueda ser conocida suficientemente, antes de que adquiera fuerza obligatoria.

⁷² Primera Resolución de Modificaciones a las RGCE para 2019, consultado en https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5574225&fecha=03/10/2019, última fecha de consulta 30 de octubre 2019.

La última reforma al Reglamento de la Ley Aduanera publicada en el Diario Oficial de la Federación, es en fecha 20 de Abril de 2015.⁷³ Ante esta situación no podemos ignorar el hecho de lo que implican 4 años de desactualización en el texto del reglamento a comparación con la Ley aduanera vigente y 5 años en comparación a las Reglas Generales de Comercio Exterior para 2019, por ello procederemos al análisis siguiente.

4.1 Artículos del Reglamento de la Ley aduanera aplicables para el despacho aduanero.

Iniciando con el análisis de los artículos del Reglamento de la Ley aduanera (RLA) aplicables al despacho aduanero de las mercancías, tenemos el artículo 34 del RLA, el cual también está relacionado a la aplicación de los artículos federales: 36, 36-A, 37 y 37-A.

El artículo del reglamento en mención refiere que para la introducción y extracción de las mercancías por medio del tráfico terrestre, los importadores y exportadores, sus agentes aduanales o sus representantes legales deberán declarar en el pedimento o aviso consolidado los datos que sean relativos al número económico de la caja o contenedor, el tipo de contenedor, vehículo de autotransporte, así como pagar el pedimento con una hora de anticipación al ingreso o salida del territorio nacional de las mercancías.

En este primer artículo podemos observar la falta de homologación con la Ley Federal, en primer lugar por la falta de consideración de las facultades de la nueva figura de la agencia aduanal, en segundo caso, violenta la seguridad jurídica de los usuarios del comercio exterior al no contener la forma de presentación de los pedimentos o avisos consolidados, los cuales de acuerdo a las reglas previamente analizadas puede ser de dos maneras: a través de un medio electrónico o para casos de contingencias aduaneras, la presentación física del pedimento simplificado. La falta de actualización

⁷³ Diario Oficial de la Federación, Reglamento de la Ley aduanera, consultado en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5389356&fecha=20/04/2015, última fecha de consulta 30 de octubre de 2019.

de este primer artículo ya por sí solo genera incertidumbre a los particulares operadores del comercio exterior.

La seguridad jurídica es certeza, seguridad, claridad en el posible actuar del Estado. Es la ausencia de duda. Se expresa en mandatos de carácter formal con respecto a la actuación del Estado y de sus órganos, preservando la idea de la sujeción de poderes como sujeción funcional a una serie de “reglas del juego” con el objetivo de preservar la libertad de las personas que habitan en el propio Estado.⁷⁴ La seguridad jurídica en el ámbito tributario debe entender como previsibilidad, que debe ser objetiva de la situación jurídica del particular. La aplicación del Derecho se enfoca a un razonamiento lógico, donde, quizás, la premisa mayor no siempre se enuncia en forma clara en la norma. En ese sentido, cobra importancia el intérprete para atribuir sentido, encontrando así alcance y significado en el precepto. Es evidente que cualquier norma, en razón de ser abstracta, conlleva un poco de incertidumbre pues sería imposible manifestar los casos concretos.⁷⁵ No obstante, en el Reglamento de la Ley Aduanera es necesario, dentro de los diferentes artículos, eliminar la incertidumbre, señalando, en razón del principio de legalidad, aquellos preceptos indispensables para la correcta aplicación de la normatividad, permitiendo así la validez de la aplicación de la norma, dentro del ámbito de los particulares.

Continuando el estudio del Reglamento de la Ley Aduanera en su artículo 64, este artículo contiene el uso de los documentos electrónicos para el despacho aduanal. Refiriendo el contenido del artículo en mención, parte del supuesto en que se presente ante las autoridades aduaneras una impresión del pedimento, el aviso consolidado o algún otro documento para permitir el correcto despacho de las mercancías y la activación del Mecanismo de selección automatizado, podrá tenerse por cumplida esta obligación cuando sea validado por la autoridad que la información electrónica ha sido recibida, sin necesidad de la presentación física del pedimento.

⁷⁴ CARBONELL, Miguel, *Los Derechos Fundamentales en México*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos y UNAM, Ciudad de México, 2004, pág. 586.

⁷⁵GARCÍA NOVOA, C.: *Aplicación de los Tributos y Seguridad Jurídica*, consultado en: http://www.gnestudiotributario.es/docs/50_SEMANA.pdf, pág. 3

De lo anterior podemos observar un “parchado” legislativo en el contenido normativo del Reglamento de la ley, ya que en el artículo 34 se contiene la figura de la entrega física del pedimento aplicable al despacho aduanero y el artículo 64 no refiere la necesidad de la presentación física del pedimento. Esta falta de homologación legislativa contenida dentro del mismo ordenamiento nos da pauta para reconsiderar lo indispensable que es una reforma actual al reglamento.

4.2 Artículos del Reglamento de la Ley aduanera aplicables para la transmisión electrónica.

Analizaremos la desactualización del artículo 68 del Reglamento de la Ley aduanera, atendiendo a que es aplicable a los artículos: 36, 36-A, 37 y 37-A de la Ley aduanera vigente.

El artículo señalado refiere que quienes promuevan el despacho aduanero de las mercancías sin la intervención de un agente aduanal, deberán cumplir, además de los requisitos exigidos en el artículo 59-B de la Ley, con lo siguiente:

I. “...”

II. “...”

III. Formar un archivo electrónico de cada uno de los Pedimentos o Avisos Consolidados con la información transmitida y presentada en mensaje o Documento Electrónico o Digital, así como de sus anexos conforme a los artículos: 36, 36-A, 37 y 37-A de la Ley; “...”

En relación con lo anterior la falta de incorporación de la reciente figura de la agencia aduanal, era algo de esperar, sin embargo otra de las figuras no incorporadas en este artículo es la falta de señalamiento de una de las obligaciones que deberá cumplir quienes promuevan el despacho de las mercancías sin intervención de la agencia aduanal o agente aduanal, la cual está contenida dentro de la fracción III del artículo 59-B, la cual adiciona que el representante legal también podrá usar en el despacho aduanero, cualquier otro medio tecnológico de identificación que corresponda.

La inclusión al texto legislativo de: otro medio tecnológico de identificación atiende a aclarar “que la transmisión electrónica de información podrá realizarse a través de cualquier otro medio tecnológico de identificación, considerando la implementación de nuevas tecnologías con las que se pretende que el proceso de modulación actual se elimine y se agilice el despacho aduanero de las mercancías; siendo conveniente establecer de manera general, la posibilidad de emplear dichas tecnologías para llevar a cabo la transmisión electrónica de documentos, lo que constituirá un marco normativo más eficaz y, en ese sentido, permanentemente actualizado.

En esa tesitura, y de acuerdo al Diario de Debates, núm. 25 se prevé la posibilidad para que en aquellos casos en que el usuario desee realizar de manera directa sus operaciones de comercio exterior y no cuente con una firma electrónica avanzada o sello digital, como es el caso de los extranjeros, amas de casa o estudiantes, lo pueda hacer a través de otro medio tecnológico de identificación.

Por otro lado, se propuso aclarar que una vez que se reciba en el sistema electrónico aduanero el documento electrónico o digital, se generará un acuse con el cual se acreditará a la autoridad aduanera que el documento fue transmitido, y con ello demostrará que la presentación fue realizada en tiempo y en cumplimiento a las obligaciones inherentes al despacho, salvo prueba en contrario.

Debemos recordar que los lineamientos que permiten la aplicación de la transmisión electrónica de información, a través de cualquier otro medio tecnológico de identificación aún no han sido expedidos por la autoridad, pero en el momento en que pueda ser aplicable esta normativa, la consideraremos como un punto a favor de la certeza jurídica del usuario de comercio exterior.

4.3 Artículos del Reglamento de la Ley aduanera aplicables para el mecanismo de selección automatizado.

El artículo del Reglamento de la Ley Aduanera (RLA), aplicable al artículo 43 de la Ley aduanera es el artículo 70, el cual refiere que el reconocimiento aduanero de las mercancías deberá realizarse en orden cronológico de acuerdo a la presentación de los pedimentos o solicitudes relativas ante el mecanismo de selección automatizado, y sin embargo tendrán prioridad aquellos que contengan materias explosivas, inflamables, corrosivas, contaminantes, radiactivas, perecederas o de fácil descomposición y de animales vivos.

Podemos observar que este listado de mercancías no es coincidente con las referidas en el artículo 23, 45 y 157 de la ley aduanera, al no incluir entre ellas las mercancías radioactivas, recientemente incorporadas a la legislación.

Podría parecer de manera minúscula la necesidad de una reforma para la adición de estas mercancías, pero como desarrollamos anteriormente es importante mantener a la autoridad siempre dentro de su círculo de competencia, al no encontrarse actualizado este artículo del RLA, no permitiría una correcta aplicación del mismo, lo que traería como resultado una fundamentación y motivación inadecuada por parte de la autoridad aduanera, dejando en consecuencia una vulneración a la certeza del particular.

Otro artículo aplicable del RLA al artículo 43 de la Ley es el 200, que señala a los efectos del artículo 1º y 43, en el caso que sea necesario levantar un acta circunstanciada durante el reconocimiento aduanero o la verificación de las mercancías en transporte, por irregularidades detectadas de acuerdo a los artículos 150 y 153, las autoridades podrán levantar actas parciales y finales, cuando el acto de comprobación se concluya en un término mayor al día de su inicio, sujetándose en lo aplicable a lo dispuesto en el Código Fiscal de la Federación, sin que al respecto los actos de comprobación se puedan extender por un plazo de cinco días contados a partir de su inicio, y de no cumplirse con los plazos señalados quedarán sin efectos las actuaciones de la autoridad aduanera.

De lo anterior podemos señalar más irregularidades legislativas, ya que en la Ley aduanera vigente, los artículos 150 y 153 corresponden a las causales de embargo

precautorio y a los lineamientos necesarios que deberá llevar acabo la autoridad aduanera para la substanciación del procedimiento administrativo en materia aduanera (PAMA), el verdadero artículo correspondiente de la Ley aduanera que refiere al levantamiento de actas parciales y finales y que contempla el supuesto de dejar sin efectos las actuaciones de la autoridad, es el artículo 153-A.

Ante esta significativa irregularidad y en el supuesto de que alguna autoridad aduanera fundamente su actuar bajo tal artículo, caería indiscutiblemente en una indebida fundamentación y que a criterios de la Suprema Corte de Justicia de la nación se consideraría inconstitucional, en acuerdo con la siguiente tesis:

INADECUADAS FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. ALCANCE Y EFECTOS DEL FALLO PROTECTOR. Si al emprender el examen de los conceptos de violación se determina que las normas que sustentaron el acto reclamado no resultaban exactamente aplicables al caso, se está en el supuesto de una violación material o sustantiva que actualiza una indebida fundamentación y debe considerarse inconstitucional el acto reclamado, ya que dicha violación incide directamente en los derechos fundamentales establecidos en el artículo 16 de la Carta Magna. Lo mismo sucede cuando las razones que sustentan la decisión del juzgador no están en consonancia con los preceptos legales aplicables, ya que la citada norma constitucional constriñe al juzgador a expresar las circunstancias especiales y razones particulares que justifican la aplicación del derecho; de tal suerte que si no existe adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, entonces el acto de autoridad carece de respaldo constitucional, lo que justifica la concesión del amparo. Esto no significa que el Juez de amparo se sustituya en el quehacer de la responsable; por el contrario, con ello cumplirá precisamente la función que le es encomendada, al ordenar a la autoridad que finalmente ajuste su decisión a las normas constitucionales que le imponen el deber de fundar y motivar adecuadamente el acto privativo o de molestia. (Tribunales Colegiados de Circuito. Décima Época.)⁷⁶

Para finalizar el análisis de los artículos aplicables del RLA, al artículo 43 de la Ley, analizaremos el artículo 42 del reglamento.

El citado artículo refiere que para efectos de los artículos 36, 36-A, 37, 37-A y 43 de la Ley, se podrá efectuar la consolidación de carga de importaciones y exportaciones temporales y definitivas, retornos, depósito fiscal, recinto fiscalizado estratégico y

⁷⁶SCJN, Tesis 2002800, consultado en: <http://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Documentos/Tesis/2002/2002800.pdf>, última fecha de consulta 15 de octubre de 2019.

tránsito interno de mercancías de uno o más exportadores o importadores, contenidas en un mismo vehículo, amparadas por varios pedimentos o avisos consolidados de importación y de exportación, conforme a los requisitos y procedimiento que señale el SAT mediante Reglas.

Desde un punto de vista general podríamos considerar correcto el funcionamiento de este artículo del Reglamento, pero al realizar un análisis detallado sobre el supuesto de “mercancías en un mismo vehículo, amparadas por varios pedimentos” y que el mismo artículo señale los requisitos y procedimientos en reglas generales, nos dimos a la tarea de localizar las diferentes Reglas aplicables a este supuesto, encontrando como resultado del análisis la siguiente irregularidad.

La regla 3.2.22 tercer párrafo, 3.7.27 primer párrafo, 4.1.2 primer párrafo y 7.3.1 inciso D, segundo párrafo, contienen los requisitos de aplicación y supuestos necesarios para las mercancías en un mismo vehículo amparadas por varios pedimentos, si bien al tratarse de reglas diferentes y al regular requisitos y procedimientos diferentes, hemos advertido una regulación específica dentro de las mencionadas reglas, al referir que en estos casos pueden ser tramitados hasta por tres agentes o apoderados aduanales diferentes, o representantes legales. Al ser una característica específica de este tipo de exportación de mercancías, atendemos a la ya referida anteriormente desactualización del reglamento que una vez más daría pauta a variadas violaciones a principios y derechos fundamentales de los usuarios del comercio exterior.

Es así que esta última irregularidad analizada nos brinda una percepción cercana del tipo de análisis jurídico que debe realizarse por la autoridad al momento de considerar fundamentar su actuación en el Reglamento de la Ley aduanera, normativa que consideramos obsoleta, por las diferentes irregularidades detectadas en nuestro análisis y por la falta de actualización legislativa por parte del Servicio de Administración Tributaria.

Con este último análisis damos por finalizado el capitulo de la tesis de investigación y en consecuencia de la investigación previamente realizada, procederemos a la enunciación de nuestras conclusiones de investigación.

CONCLUSIONES

PRIMERA. Consideramos que los objetivos planteados en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, han sido cumplidos en parte no tanto por la preocupación del Estado Mexicano en brindar un mejor sistema a los operadores de comercio exterior, podemos considerar una gran presión internacional, que demandaba el cumplimiento de diferentes tratados internacionales que exijan del estado mexicano una mayor actualización en la era de las aduanas digitales y los sistemas electrónicos, objetivos que consideramos realizado a lo largo de los años anteriores por las diferentes implementaciones del SEA, el SAAI, la VUCEM entre otros mecanismos tecnológicos en la revisión de las mercancías y en la transmisión electrónica de documentos , pero que no podemos considerar como un objetivo cumplido cabalmente ya que si bien en la ley aduanera, ya no se refiere el uso de documentos impresos, la realidad es que en las Reglas Generales de Comercio Exterior si, como lo es el último párrafo de la regla 2.4.11.

Es una realidad que las reglas generales de comercio exterior tienen un impacto mayor en la realización de las operaciones y por ser de observancia general siempre y cuando no contradigan al texto de la Ley. Del estudio realizado pudimos advertir que las diferentes aduanas del país están restructurándose en forma constante, lo cual no se lleva de manera simultánea en todas ellas, constatamos que se actualizan primero las más importantes para el comercio del país hasta llegar a las de menor importancia. Consideramos que el manejo de los sistemas automatizados no sea solo un privilegio para las aduanas de mayor impacto, pues al ser así traerá como consecuencia una inconsistencia en los procedimientos realizados por los diferentes agentes o agencias aduanales que trabajen tanto con aduanas digitales como con las aduanas que no cuenten con las actualizaciones.

SEGUNDA. Consideramos la desactualización del Reglamento de la Ley aduanera, como una irrefutable violación al principio de certeza jurídica para los usuarios del

comercio exterior y de la misma autoridad aduanera que fundamente su actuar en esta normativa, al contener evidentes incompatibilidades dentro del mismo texto del reglamento y muchas otras más en relación con la ley aduanera vigente. Las cuales quedaron evidenciadas en el contenido de la presente investigación.

TERCERA. Como hemos analizado anteriormente, dentro del contenido de las Reglas Generales de Comercio Exterior el SAT no mantiene su facultad reglamentaria activa, a manera de que a la fecha 29 de octubre de 2019, ya a más de un año de la reforma aduanera del 25 de junio de 2018, existen artículos contenidos en la ley vigente que no cuentan con las Reglas Generales de Comercio Exterior expedidas de las que el mismo texto legal refiere la necesidad de ser publicadas, para permitir su correcta aplicación normativa.

CUARTA. Entre otras irregularidades podemos advertir la falta de publicación de los “Lineamientos con las especificaciones tecnológicas para realizar el despacho aduanero de mercancías con dispositivo tecnológico o con documento de operación para el despacho aduanero” con los que se obstruye la consolidación de la aplicación de las aduanas digitales, al ser estos lineamientos trascendentalmente necesarios tanto para el conocimiento de los requisitos que deben cumplir los medios tecnológicos de información, así como el listado de las primeras aduanas en las que se implementará el sistema electrónico del uso de aplicaciones móviles para la activación del mecanismo de selección automatizado.

QUINTA. De la conclusión anterior, es posible observar que las Reglas Generales de Comercio Exterior no cumplen con el principio de jerarquía normativa en relación a la Ley aduanera, al contener dentro de las mismas, alcances más altos de los contemplados en la Ley, podemos considerar esto como irregularidad, al tratarse de un ordenamiento inferior en la jerarquía del marco legal y si bien contienen mecanismos que permiten la aplicación de la ley, es cierto que la regla 4.2.11 excede la subordinación de la materia, entre otras reglas generales que exceden los efectos jurídicos de las mismas, lo cual implica que se desentienda la supremacía de la norma federal, de la cual depende precisamente la validez de las Reglas Generales de Comercio Exterior.

SEXTA. Consideramos que la nueva postergación de la entrada en vigor de la manifestación de valor electrónica contenida en el artículo 81 del Reglamento de la Ley aduanera hasta la fecha de 15 de enero de 2020, es un impedimento por parte de la autoridad en el alcance de los objetivos buscados tanto en la Gaceta Parlamentaria, año XXI, número 4969-III del día martes 20 de febrero de 2018 y el Diario de los Debates, ya que posterga nuevamente la entrada en vigor de estos artículos y por ende impiden la implementación de la aduana digital.

SÉPTIMA. No intentamos con este estudio cambiar una realidad internacional y jurídica tan controlada por la política y las presiones internacionales, no sólo en un país como el nuestro; si bien todos los países miembros de alguna organización internacional reconocida se ven intervenidos por las mismas, entendemos que la reforma aduanera atiende a algunas necesidades actuales de la globalización y el comercio internacional, sin embargo, no podemos considerar que el Estado mexicano ha cumplido cabalmente con los objetivos necesarios; pero sí hay una clara búsqueda normativa de la implementación de mayores y mejores sistemas electrónicos así como el uso de tecnologías de la información.

OCTAVA. Consideramos prudentes las actuales declaraciones de la Jefa del Servicio de Administración Tributaria (SAT), Margarita Ríos-Farjat,⁷⁷ al no considerar reformas a la ley aduanera de un corto a mediano plazo, esto a nuestro punto de vista permitirá una mejor adaptabilidad de las nuevas reformas, así como la complementación a futuro de los lineamientos y reglas faltantes que encontramos en el marco jurídico actual.

NOVENA. A nuestra consideración resulta importante comentar la presente tendencia legislativa y la violación al principio de jerarquía normativa que llevan realizando las Reglas Generales de Comercio Exterior con la Ley aduanera, si bien de acuerdo a la conclusión anterior no habrá reformas a la ley analizada; si las habrá en las RGCE, las cuales ya han tenido su primera modificación, a 5 meses de su

⁷⁷Noticias T21- No habrá reforma a la ley aduanera, consultado en <http://t21.com.mx/logistica/2019/09/10/sat-confirma-reorientacion-agace-sepulta-proyecto-ley-aduanera>. Última fecha de consulta 30 de octubre de 2019.

publicación con fecha 15 de octubre de 2019. En esta conclusión nos referimos a la futura inclusión dentro de la ley a los contenidos de la Regla 2.4.11, para asegurar la validez a futuro de la misma.

DÉCIMA. Consideramos una falta grave en nuestra legislación que las Reglas Generales de Comercio Exterior, inclusive con la reciente publicación de su primera modificación, no contemple la entrada en vigor y por ende aplicación vigente de las preferencias arancelarias contenidas en el Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP) el cual tiene por objeto la creación de una plataforma para una potencial integración económica en la región del Asia-Pacífico. Los países participantes en las negociaciones del TPP se proponen diseñar un acuerdo inclusivo y de alta calidad que sienta las bases para el crecimiento económico, el desarrollo y la generación de empleo de los países miembros, y que a su vez se convierta en el fundamento para un futuro Acuerdo de Libre Comercio del Asia-Pacífico.

Dirección General de Bibliotecas UAG

BIBLIOGRAFÍA

Libros

BELLO GALLARDO, Nohemí , *Análisis legal y operativo del cumplimiento de obligaciones a través de la transmisión electrónica de datos en la Ley Aduanera vigente*, Revista de derecho privado, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Nueva época, año V, número 13-14, 2006.

_____, (Coordinadora), *La tecnología de información en las aduanas y sus efectos jurídicos*, Ed. Funda, México, Argentina y Colombia, 2012.

_____, *Estudio jurídico de las reglas de carácter general en materia de comercio exterior*, Ed. Fontamara, Primera edición, México, 2012.

CARBONELL, Miguel, *Los Derechos Fundamentales en México*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos y UNAM, Ciudad de México, 2004.

CARVAJAL CONTRERAS, Máximo, *Derecho Aduanero*. Ed. Porrúa. México, tercera edición 1988.

CISNEROS GARCIA, Rabindrana, *Derecho Aduanero Mexicano*, Ed. Porrúa – Facultad de Derecho UNAM, México, 2013.

DIAZ LEAL, Eduardo, *Sistema Aduanero Mexicano*, Global Business University, México, 2009.

FERNANDEZ LALANNE, Pedro, *Despacho aduanero. Volumen I*, Ed. Depalma, Buenos Aires Argentina, 1966.

KELSEN, Hans, *Teoría general del Derecho y del Estado*, 3ra Edición, UNAM, México, 2008.

RABINDRANA, Juan, *Derecho aduanero mexicano*, Ed. Porrúa, México, 2017.

REYES LEAL, Óscar Bernardo, *Manual de derecho aduanero*, Ed. OXFORD, México, 2015.

TREJO VARGAS, Pedro, *Aduanas, Régimen jurídico y facilitación*, Ed. Porrúa, México, 2008.

_____, Pedro, *El sistema aduanero de México: práctica de las importaciones y exportaciones*, Ed. Tax, 2da edición, México, 2008.

_____, Pedro, et. Al. *Comercio Exterior sin Barreras*, Ed. Porrúa, México, 2004.

Witker Jorge, y, JARAMILLO Gerardo, *Comercio exterior de México, marco jurídico y operativo*. Editorial McGraw-Hill, México 1996.

_____, y BELLO Nohemí, *La valoración aduanera en el comercio exterior de México*, Ed. Porrúa, Primera edición, México, 2010.

_____, *Régimen Jurídico de Comercio Exterior de México*, Grupo Editorial Hess, México, 2012.

Libros digitales

GARCÍA NOVOA, C. *Aplicación de los Tributos y Seguridad Jurídica*, consultado en: http://www.gnestudiotributario.es/docs/50_SEMANA.pdf, última fecha de consulta 20 de septiembre de 2019.

Artículos

ALMADA QUINTERO, Análisis Normativo del Comercio Exterior en México, revista electrónica de Investigación Académica sin Frontera ISSN: 2007-8870 disponible en: <http://revistainvestigacionacademicasinfrontera.com/inicio/wp-content/uploads/2014/02/23-1.pdf>. Última fecha de consulta 5 de agosto 2019

BANCOMEXT Comercio Exterior Revista electrónica, Febrero – Abril 2018. Consultado en: <http://www.revistacomercioexterior.com/articulo.php?id=81&t=el-comercio-exterior-nbspcomo-> Última fecha de consulta 22 de octubre 2019.

CRUZ, Carlos, Historia de la aduana en México, consultado en: <https://aduaenmexico.wordpress.com/2010/10/25/historia-de-la-aduana-en-mexico/>, última fecha de consulta 17 de septiembre de 2019.

MENDEZ CASTRO, Ricardo, Revista electrónica Compliance 360°, Procedimiento para la reexpedición de mercancías, disponible en: <https://www.tlcasociados.com.mx/procedimiento-para-la-reexpedicion-de-mercancias/>, última fecha de consulta 05 de octubre 2019.

PANTIÑO MANFER, Ruperto y CALVO, José L., Constitución Mexicana, México en el mundo: inserción eficiente, México, Miguel Ángel Porrúa, UNAM.

TREJO VARGAS, Pedro, Revista de Estrategia aduanera, disponible en <https://www.estrategiaaduanera.mx/historia-del-comercio-exterior-desde-la-revolucion-la-aduana-electronica/>. Última fecha de consulta 25 de septiembre 2019.

Leyes

Ley Aduanera

Reglas Generales de Comercio Exterior para 2019.

Reglamento de la Ley aduanera

Ley de Comercio Exterior

Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación

Código Fiscal de la Federación

Páginas electrónicas

Acuerdo de Asociación Transpacífico Consultado en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5545130&fecha=29/11/2018. Última fecha de consulta 20 de octubre 2019.

Tratado de libre comercio con Centro américa, consultado en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/224505/2.4.6_Mx-Centroam_rica.pdf. Última fecha de consulta 05 de octubre 2019.

Tratado de libre comercio con Panamá, consultado en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/224510/2.4.11_Mx-Panam_.pdf. Última fecha de consulta 05 de octubre 2019.

Tratado de libre comercio con Perú, consultado en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/2462/SE_Peru_informe_periodico_2008.pdf. Última fecha de consulta 05 de octubre 2019.

Decreto por el que se establece el impuesto general de importación para la región fronteriza y la Franja fronteriza norte, publicado en el D.O.F el día 24 de diciembre de 2008 y sus posteriores reformas.

Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión correspondiente al 5 de diciembre de 1950.

Diario Oficial de la Federación, Reglamento de la Ley aduanera, consultado en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5389356&fecha=20/04/2015.
Última fecha de consulta 30 de octubre de 2019.

Diario Oficial de la Federación del 09 de Diciembre de 2013, consultado el día 30 de julio de 2019 en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/ladua/LAdua_ref14_09dic13.pdf

Diario Oficial de la Federación del 24 de Junio de 2019 consultado el día 31 de julio de 2019 en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5563927&fecha=24/06/2019

Diario Oficial de la Federación del 25 de Junio de 2018, consultado el día 31 de julio de 2019 en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/ladua/LAdua_ref16_25jun18.pdf

Diario Oficial de la Federación, resolución que establece las Reglas de carácter general relativas a la aplicación de las disposiciones en materia aduanera del

Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico y su anexo. Consultado en https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5547408&fecha=28/12/2018.
Última fecha de consulta: 03 de octubre 2019.

Entrada en vigor en México del TPP-11 http://www.sice.oas.org/TPD/TPP/Entry_into_Force/EiF_123018_s.pdf. Última fecha de consulta 30 de octubre de 2019.

Estadísticas de Comercio Exterior y Balanza Comercial INEGI, Consultado en: <https://www.inegi.org.mx/temas/balanza/#> Última fecha de consulta 22 de octubre 2019.

Gaceta Parlamentaria, año XXI, número 4969-III del día martes 20 de febrero de 2018, consultado en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/63/2018/feb/20180220-III.html#Iniciativa1>, última fecha de consulta 20 de septiembre 2019.

INEGI, Exportaciones por entidad federativa. Consultado en: <https://www.inegi.org.mx/temas/exportacionesef/> Ultima fecha de consulta 22 de octubre 2019.

Noticias T21- No habrá reforma a la ley aduanera, consultado en <http://t21.com.mx/logistica/2019/09/10/sat-confirma-reorientacion-agace-sepulta-proyecto-ley-aduanera>. Ultima fecha de consulta 30 de octubre de 2019

Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Publicado en el Diario Oficial de la Federación. Consultado en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013 Ultima fecha de consulta 22 octubre 2019.

Portal del SAT, Manual de Operación Aduanera, consultado en: http://omawww.sat.gob.mx/moa/Paginas/actuaciones_previas.html, última fecha de consulta 15 de septiembre de 2019.

Revista electrónica Forbes: El senado ratifica el T-MEC, consultado en: <https://www.forbes.com.mx/senado-ratifica-por-unanimidad-el-t-mec/>. Ultima fecha de consulta 05 de octubre 2019.

SCJN, Pleno, núm. de registro: 902218. Consultado en: <http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Documentos/Tesis/902/902218.pdf> Ultima fecha de consulta 15 de octubre de 2019.

SCJN, Segunda Sala, núm. de registro 195613, Consultado en:
<http://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Documentos/Tesis/195/195613.pdf>

SCJN, Tesis 2003506 consultado
en.<http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Documentos/Tesis/2003/2003506.pdf>. Última fecha
de consulta 15 de octubre 2019.

SCJN, Tesis aislada del Primer Tribunal Colegiado de Circuito en materia
administrativa especializado en competencia económica, radiodifusión y
telecomunicaciones. Número de registro: 2010829, Última fecha de consulta 15 de
octubre 2019.
[https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e10000000000&Apendice=10000000000000&Expresion=CL%25C3%2581USULAS%2520HABILITANTES.%2520SU%2520NATURALEZA%2520Y%2520FINALIDAD.%2520&Dominio=Rubro,Texto&TA_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=2&Epp=20&Desde=100&Has100&Index=0&InstanciasSeleccionadas=6,1,2,50,7&ID=2010829&Hit=1&IDs=2010829,2006659&tipoTesis=&Seminario=0&tabla=&Referencia=&Tema=;](https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e10000000000&Apendice=10000000000000&Expresion=CL%25C3%2581USULAS%2520HABILITANTES.%2520SU%2520NATURALEZA%2520Y%2520FINALIDAD.%2520&Dominio=Rubro,Texto&TA_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=2&Epp=20&Desde=100&Has100&Index=0&InstanciasSeleccionadas=6,1,2,50,7&ID=2010829&Hit=1&IDs=2010829,2006659&tipoTesis=&Seminario=0&tabla=&Referencia=&Tema=)

T-MEC, con fecha de suscripción el 06 abril 2011, consultado en:
http://www.sice.oas.org/Trade/MEX_PER_Integ_Agrmt/Text_Ch01-19_s.asp

TLC entre Colombia y los Estados Unidos Mexicanos, consultado en: <http://www.tlc.gov.co/acuerdos/vigente/tratado-de-libre-comercio-entre-los-estados-unidos>, última fecha de consulta 05 de octubre 2019.

TLC, Tratado de libre comercio entre México - Israel, consultado en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/2292/SE_Israel_Resumen_TLC-Israel.pdf, última fecha de consulta 05 de octubre 2019.

TLC, Tratado de libre comercio entre MEXICO – EL SALVADOR, consultado en: http://www.sice.oas.org/Trade/mexnorte/Mex_TNorte_s.asp. Última fecha de consulta 05 de octubre 2019.

TLCAELC, consultado en; <http://www.sice.oas.org/Trade/mexefta/spanish/mxeftas1.asp>, última fecha de consulta 05 de octubre 2019.

TLCUEM, consultado en: <https://www.gob.mx/tlcuem>, última fecha de consulta 31 de octubre de 2019.

Tratado de libre comercio con Costa Rica. Consultado en: http://www.sice.oas.org/trade/Mexcr_s/mcrind.asp, última fecha de consulta 05 de octubre 2019.

Tratado de libre comercio con Japón, consultado en: http://www.sice.oas.org/TPD/MEX_JPN/Studies/puntos_s.pdf última fecha de consulta 05 de octubre 2019.

Tratado de libre comercio con Uruguay, consultado en: http://www.sice.oas.org/Trade/mexurufta_s/mexuruind_s.asp, última fecha de consulta 05 de octubre 2019.

Tratado de Libre Comercio México – Panamá. Consultado en http://www.sice.oas.org/tpd/mex_pan/Draft_MEX_PAN_FTA_s/Index_PDF_09.05.2014_s.asp, última fecha de consulta 20 de octubre 2019.

VUCEM, Cifras de Comercio Exterior, disponible en: <https://ventanillaunica.gob.mx/vucem/cifras.html>, última fecha de consulta 29 de octubre 2019.