

CAPÍTULO CUARTO

LA VIGILANCIA DE LOS AGENTES ADUANALES

I. EL PRINCIPIO DE LA DIVISIÓN DE PODERES

La división de poderes es un principio mediante el cual se busca dividir el ejercicio del poder entre diversos órganos o entes que constitucionalmente se encuentran a un mismo nivel, con el fin de lograr los contrapesos necesarios que permitan un equilibrio de fuerzas y un control recíproco. En nuestro régimen constitucional el poder se divide, para su ejercicio, en tres funciones: la legislativa, la ejecutiva o administrativa y la judicial.⁵³

Sin embargo, señala Miguel Carbonell, “en la actualidad se entiende que dentro de un Estado pueden haber funciones distintas a las anteriores o tareas que deban ser llevadas a cabo por órganos diferentes a los tradicionales”;⁵⁴ son los llamados órganos constitucionales autónomos.

II. LA DIVISIÓN DE FUNCIONES Y LAS FUNCIONES EMERGENTES

El principio de la división de poderes, pilar de nuestro sistema jurídico, también es interpretado en la actualidad como una división de funciones.

⁵³ Tesis aislada 2a. CXXVIII/2001, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, México, Novena Época, Segunda Sala, t. XIV, agosto de 2001, p. 227.

⁵⁴ Carbonell, Miguel, “Los órganos constitucionales autónomos en la Constitución mexicana”, en López Olvera, Miguel Alejandro y Vocos Conesa, Juan Martín (coords.), *Perspectivas del derecho público en el umbral del siglo XXI*, Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo, 2003, p. 121.

Hablamos de función pública, señala Jorge Fernández Ruiz, para referirnos a la actividad esencial y mínima del Estado contemporáneo, fundada en la idea de soberanía, que conlleva el ejercicio de potestad, de imperio, de autoridad —de donde su *indelegabilidad*—, cuya realización atiende al interés público, entre las que destacan la función legislativa, la función jurisdiccional y la función administrativa.⁵⁵

Con el transcurrir del tiempo, al lado de las funciones tradicionales que desempeña el Estado (legislativa, ejecutiva y judicial) han surgido otras que, en algunos casos, como lo señalamos antes, son ejercidas por órganos que no pertenecen a los depositarios tradicionales del poder público. A estas nuevas funciones se les denomina por parte de la doctrina “emergentes”. Una de estas funciones es la de verificación o de inspección. Se trata de una función administrativa que queda atribuida a los órganos del Poder Ejecutivo, tanto federal como estatales y municipales.

Se les denomina funciones a estas actividades que realiza el Estado porque este último tiene el monopolio para realizarlas. Las funciones de control, de verificación o de inspección, entre otras, no podrían ser realizadas por un particular, pues ello traería consecuencias muy graves para las personas.

III. LA FUNCIÓN DE VIGILANCIA

1. *El poder de policía*

El concepto “poder de policía” se refiere a la facultad del Estado de “vigilar que los particulares cumplan con lo dispuesto por las normas de orden público (sentido lato)”.⁵⁶

⁵⁵ Fernández Ruiz, Jorge, “Los organismos públicos constitucionalmente autónomos”, en Olivos Campos, José René, *La administración del Estado contemporáneo*, México, Porrúa, 2009, p. 88.

⁵⁶ Pleno, *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, t. 163-168, pri-

Es el “conjunto de facultades que tienen las autoridades administrativas para vigilar la conducta de los particulares... y cerciorarse de que se ajusta a las normas de orden público aplicables, previniendo así la alteración de dicho orden”.⁵⁷

2. *La vigilancia del cumplimiento de las normas*

La doctrina y la jurisprudencia, en su mayor parte, emplean indistintamente los términos inspección, verificación y supervisión, para referirse a la facultad de vigilar el cumplimiento de las normas dictadas por una autoridad competente.

Juan Francisco Pérez Gálvez señala que los términos inspección y supervisión se distinguen por sus prefijos: *in* —en el caso de inspección— y *super* —en el caso de supervisión—; aquí estriba la principal diferencia de significados de los dos términos, en su prefijo.

Según lo que venimos diciendo, inspección equivaldría a “mirar dentro”, “mirar en el interior”. Supone, pues, una mirada profunda y penetrante capaz de ahondar en la realidad y ejercer presión sobre ella hasta obligarla a manifestarse; mientras que supervisión valdría tanto como “mirar sobre”, “mirar desde arriba”: es decir, pone de relieve la noción de actividad sobre; en resumen, mirada distante y panorámica, bien por la separación jerárquica que pueda mediar entre el que supervisa y lo supervisado, o porque la actuación supervisora no requiera de más proximidad. Implica, por tanto, el ejercicio de la autoridad de una manera muy concreta y determinada. La perspectiva de la mirada cercana en un caso, distanciada en otro, diferencia, en última instancia, general, lejana y la inspección como una acción más particularizada y concreta aunque de la misma naturaleza...

mera parte, p. 115. Véase, también, Vargas Morgado, Jorge, *La policía. Condición jurídica*, México, Novum, 2011, p. 7.

⁵⁷ Pleno, *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, t. 163-168, primera parte, p. 115.

Es decir, frente a otras formas más sutiles e indirectas de intervención, la de la inspección consiste en ver dejándose ver, y la supervisión en un actuar sin ser vistos. Es evidente que de ningún modo, como han creído algunos autores, puede pensarse que, etimológicamente, los términos inspección y supervisión tengan sentido antagónico, sino, más bien al contrario, confluente y complementarios.⁵⁸

Según el *Diccionario de la Lengua Española*, supervisar significa “ejercer la inspección superior en trabajos realizados por otros”.

Se habla de función, facultad, potestad o simple actividad de inspección —señala José Bermejo Vera— para identificar un modo de actuar de todas las administraciones públicas, caracterizado, básicamente, por la imposición —generalmente forzosa— de supervisiones o controles sobre cómo se desarrollan ciertas actividades, qué contenido tienen los documentos, cómo se encuentran determinadas instalaciones, equipamientos u objetos, cómo están los productos, incluso en qué condiciones desempeñan su tarea algunas personas.⁵⁹

En ese sentido, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que “el servicio que desempeñan los agentes aduanales, al ser una actividad privada de interés público, debe sujetarse a una estricta reglamentación y vigilancia estatal”.⁶⁰

⁵⁸ Pérez Gálvez, Juan Francisco, *Las agencias estatales para la mejora de los servicios públicos*, Granada, Comares, 2007, p. 253.

⁵⁹ Bermejo Vera, José, “Los principios ordenadores de la facultad de inspección de las administraciones públicas”, en Hernández Mendible, Víctor (coord.), *Derecho administrativo iberoamericano. 100 autores en homenaje al postgrado en derecho administrativo de la Universidad Católica Andrés Bello*, Caracas, Ediciones Paredes, 2007, p. 553.

⁶⁰ Tesis aislada 1a. II/2007, Segunda Sala, “AGENTES ADUANALES. LOS ARTÍCULOS 164, FRACCIÓN IV Y 165, FRACCIÓN III, DE LA LEY ADUANERA, AL PREVER CAUSAS DE SUSPENSIÓN EN SUS FUNCIONES, ASÍ COMO DE CANCELACIÓN DE LA PATENTE RESPECTIVA, NO TRANSGREDEN EL ARTÍCULO 25

3. *La vigilancia del cumplimiento de las normas en materia aduanera*

La autoridades aduaneras son aquellas que en el ámbito de sus atribuciones, de acuerdo con la Constitución y la leyes federales, son competentes para ejercer las facultades de vigilancia y supervisión de los actores que intervienen en la actividad de comercio exterior que la Ley Aduanera establece;⁶¹ es decir, que de acuerdo con sus facultades pueden exigir y verificar el cumplimiento de la actividad de importación y exportación de mercancías, los impuestos y aranceles respectivos y, en general, hacer cumplir las normas aduaneras.

El artículo 3o. de la Ley Aduanera establece que “las funciones relativas a la entrada de mercancías al territorio nacional o a la salida del mismo son facultades exclusivas de las autoridades aduaneras”.

Asimismo, la fracción II del artículo 2o. de la Ley Aduanera dispone que son autoridades aduaneras las que de acuerdo con el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y las demás disposiciones aplicables, tienen competencia para ejercer las facultades que la Ley Aduanera establece.

De lo anterior se puede deducir que la vigilancia de los actos, así como de los sujetos que intervienen en la materia aduanera, incluyendo a los agentes aduanales, le corresponde a la administración pública federal, en el ámbito de sus distintas competencias y delegaciones, que por ley o decreto involucran al presidente de la República, como responsable del Poder Ejecutivo Federal, o bien a diversas autoridades administrativas dependientes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o del Servicio de Administración Tributaria, que por ley tiene diversas facultades y atribuciones en materia aduanal, y en las que se destaca en el presente trabajo la de verificación de los agentes aduanales.

DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL (LEGISLACIÓN VIGENTE EN 2002)”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXV, enero de 2007, p. 472.

⁶¹ Artículo 3o. de la Ley Aduanera.

IV. LAS NORMAS JURÍDICAS

1. *Su obligatoriedad*

Desde los más remotos orígenes del hombre fue necesario que éste se agrupara para poder enfrentar los problemas y conflictos que en la vida se presentaran.

Así, las personas han vivido desde su existencia en grupos sociales, llámense clan, familia, tribu, etcétera, pero siempre han tenido la necesidad de que su conducta sea guiada por reglas que las mismas personas imponen a través de los diferentes órganos competentes.

Este conjunto de reglas que norman la conducta de las personas en una sociedad recibe el nombre de “normas”; es decir, en toda sociedad organizada existe una serie de comportamientos o de conductas que se consideran necesarios para la convivencia y la consecución del fin de la misma; desde el momento en que estas conductas adquieren el carácter de obligatorias y su cumplimiento o incumplimiento comporta unas determinadas consecuencias, se puede hablar de normas jurídicas.

En ese sentido, la propia Ley Aduanera, en su artículo 1o., párrafo 2, establece que:

Están obligados al cumplimiento de las citadas disposiciones quienes introducen mercancías al territorio nacional o las extraen del mismo, ya sean sus propietarios, poseedores, destinatarios, remitentes, apoderados, agentes aduanales o cualesquiera personas que tengan intervención en la introducción, extracción, custodia, almacenaje, manejo y tenencia de las mercancías o en los hechos o actos mencionados en el párrafo anterior.

Como se puede apreciar, la norma jurídica se presenta entonces como una prescripción de una conducta o de un comportamiento obligatorio con carácter imperativo, de tal manera que

su incumplimiento acarrea una consecuencia jurídica negativa, que es la sanción.

2. *Facultad para expedir normas en materia aduanera por parte del Congreso de la Unión*

En el ámbito de la materia aduanera, las disposiciones que la regulan derivan directamente de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y se reglamentan en otros ordenamientos legales de carácter federal, que han sido expedidos por el Congreso de la Unión, como la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Aduanera, el Código Fiscal de la Federación, la Ley del Servicio de Administración Tributaria, entre otros.

3. *Competencia materialmente legislativa del presidente de la República*

La función legislativa puede ejercerse tanto formal como materialmente, de ahí que —como lo señalamos líneas adelante— el presidente de la República puede expedir reglamentos, como por ejemplo el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, el Reglamento de la Ley Aduanera, por citar algunos en esta materia.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la cúspide del orden normativo mexicano, en ella se estructura la organización de los poderes que rigen, entre los que destaca para esta investigación la del Poder Ejecutivo. Así, el artículo 80 establece: “Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará «presidente de los Estados Unidos Mexicanos»”.

Asimismo, el artículo 90 de la propia Constitución establece que:

La administración pública será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

La propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece atribuciones conferidas al Poder Ejecutivo Federal materialmente legislativas, como la fracción I del artículo 89, que contiene la facultad reglamentaria que en materia aduanera da fundamento al Reglamento de la Ley Aduanera.

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

I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

Otra facultad del Poder Ejecutivo Federal que se señala en la fracción X del propio artículo 89 de la Constitución es:

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, sometiénolos 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.

Es importante señalar que de acuerdo con esta facultad, y en relación con el comercio exterior, la actividad comercial entre

las diferentes naciones se lleva a cabo a través de tratados internacionales, con lo cual se pueden simplificar los mecanismos de importación y exportación de mercancías, además de respetar los convenios multilaterales como los de la Organización Mundial del Comercio, sus directivas y resoluciones.

Finalmente, en cuanto régimen constitucional, en el artículo 131 se establece una facultad extraordinaria por medio de la cual:

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; pero sin que la misma Federación pueda establecer, ni dictar, en el Distrito Federal, los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del artículo 117.

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

Resulta de suma importancia observar los criterios que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido para interpretar esta facultad extraordinaria conferida al Ejecutivo Federal por el Congreso, en la tesis aislada 2a. CXXXVI/2009, que señala:

COMERCIO EXTERIOR. FINALIDAD DE LAS FACULTADES EXTRAORDINARIAS PARA LEGISLAR A CARGO DEL EJECUTIVO FEDERAL DERIVADAS DEL PÁRRAFO SEGUNDO DEL ARTÍCULO 131 CONSTITUCIONAL. Conforme a los artículos 49, párrafo segundo,

y 131, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el presidente de la República, en uso de las facultades legislativas en materia de comercio exterior, puede: 1) Aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el Congreso de la Unión; 2) Crear otras cuotas o tarifas de exportación o importación; y, 3) Restringir y prohibir las importaciones, exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, de donde se sigue que toda esa serie de facultades constitucionales constituye una especie del llamado derecho de emergencia, que tiende, en este caso, a posibilitar al Ejecutivo Federal a establecer de manera expedita, con rango de ley, cargas patrimoniales, prohibiciones y restricciones a la actividad de los particulares, a fin de regular de manera eficiente y ágil el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional u otro propósito similar, lo que permite responder a las fluctuaciones del intercambio de bienes con otros países, de ahí que las facultades extraordinarias para legislar a cargo del presidente de la República tienen como finalidad regular el comercio exterior (en lo particular) y la economía del país (en lo general).

Otro ordenamiento de carácter federal que confiere facultades al Ejecutivo Federal es el Código Fiscal de la Federación, que en su artículo 39 dispone que:

El Ejecutivo Federal mediante resoluciones de carácter general podrá:

I. Condonar o eximir, total o parcialmente, el pago de contribuciones y sus accesorios, autorizar su pago a plazo, diferido o en parcialidades, cuando se haya afectado o trate de impedir que se afecte la situación de algún lugar o región del país, una rama de actividad, la producción o venta de productos, o la realización de una actividad, así como en casos de catástrofes sufridas por fenómenos meteorológicos, plagas o epidemias. Sin que las facultades otorgadas en esta fracción puedan entenderse referidas a los casos en que la afectación o posible afectación a una determinada rama de la industria obedezca a lo dispuesto en una ley tributaria federal o tratado internacional.

II. Dictar las medidas relacionadas con la administración, control, forma de pago y procedimientos señalados en las leyes fiscales, sin variar las disposiciones relacionadas con el sujeto, el objeto, la base, la cuota, la tasa o la tarifa de los gravámenes, las infracciones o las sanciones de las mismas, a fin de facilitar el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes.

III. Conceder subsidios o estímulos fiscales.

Las resoluciones que conforme a este artículo dicte el Ejecutivo Federal, deberán señalar las contribuciones a que se refieren, salvo que se trate de estímulos fiscales, así como el monto o proporción de los beneficios, plazos que se concedan y los requisitos que deban cumplirse por los beneficiados.

En general, en este artículo se faculta al Ejecutivo Federal para que mediante resoluciones de carácter general, incluyendo la materia aduanera: condone o exima, total o parcialmente, el pago de contribuciones y sus accesorios, así como autorizar el pago de dichas contribuciones a plazo o parcialidades; dictar las medidas relacionadas con la administración, control, forma de pago y procedimientos señalados en las leyes fiscales, y conceder subsidios o estímulos fiscales.

No obstante lo anterior, respecto a la vigilancia, es la fracción II la que faculta al Ejecutivo Federal para dictar medidas relacionadas con el control, entendiendo la vigilancia como una forma de control, en el caso particular de los procedimientos aduaneros en los que finalmente se generan contribuciones y obligaciones fiscales que repercuten directamente en los procedimientos aduaneros, aunque podemos señalar que en este caso se refiere a la materia eminentemente fiscal.

4. Competencia materialmente legislativa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece las bases de organización de la administración pública fe-

deral centralizada y paraestatal. En este orden de ideas, el Ejecutivo Federal, para el ejercicio de sus atribuciones y el despacho de los negocios administrativos encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, se auxiliará de diversas dependencias centralizadas o paraestatales.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que es una de ellas, tiene entre sus facultades materialmente legislativas la señalada en la fracción XXXIV del artículo 6o. de su Reglamento Interior: “Artículo 6o. El secretario tendrá las siguientes facultades no delegables: ...XXXIV. Dictar las reglas de carácter general en las materias competencia de la Secretaría”.

Esta disposición se refiere a las reglas en materia de comercio exterior, es decir, la Resolución Miscelánea de Comercio Exterior, que son reglas generales para la aplicación de tratados internacionales en materia de comercio exterior. Dichas reglas deben incluir métodos de verificación y sanción para que se cumpla con el espíritu de la ley.

También encontramos en el artículo 144 de la Ley Aduanera las siguientes facultades materialmente legislativas que revisten una gran importancia, que son:

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

...

VIII. Fijar los lineamientos para las operaciones de carga, descarga, manejo de mercancías de comercio exterior y para la circulación de vehículos dentro de los recintos fiscales y fiscalizados y señalar dentro de dichos recintos las áreas restringidas para el uso de aparatos de telefonía celular, o cualquier otro medio de comunicación; así como ejercer en forma exclusiva el control y vigilancia sobre la entrada y salida de mercancías y personas en dichos lugares, en los aeropuertos y puertos marítimos autorizados para el tráfico internacional y en las aduanas fronterizas.

...

XXIII. Expedir, previa opinión de la Secretaría de Economía, reglas para la aplicación de las disposiciones en materia aduanera de los tratados o acuerdos internacionales de los que México sea parte.

Respecto a la Unidad de Inteligencia Financiera, en la fracción XXIII del artículo 15 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se establece:

Artículo 15. Compete a la Unidad de Inteligencia Financiera:

XXIII. Establecer los lineamientos y programas en materia de recepción y análisis de la información, documentación, datos e imágenes que obtenga, de conformidad con las disposiciones de carácter general a que se refiere la fracción I de este artículo, la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, su Reglamento y demás disposiciones que de éstos emanen, y en las declaraciones a que se refiere el artículo 9o. de la Ley Aduanera.

Además, otros órganos que realizan funciones materialmente legislativas son la Unidad de Legislación Tributaria⁶² y la Dirección General de Legislación Aduanera y Comercio Exterior.⁶³

5. *Competencia materialmente legislativa de la Administración General de Aduanas*

De acuerdo con lo señalado en el artículo 19 del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, la Administración General de Aduanas también tiene facultades materialmente legislativas, que son las siguientes:

V. Establecer las estrategias, lineamientos y directrices que deben seguir las unidades administrativas que le sean adscritas y

⁶² Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, artículo 50.

⁶³ *Ibidem*, artículo 52.

las aduanas, respecto de normas de operación, despacho aduanero, comprobación del cumplimiento de las obligaciones fiscales y aduaneras, embargo precautorio, retención de mercancías, suspensión de libre circulación, procedimientos aduaneros que deriven del ejercicio de facultades de comprobación, verificación de la debida determinación y pago de impuestos, derechos, aprovechamientos y sus accesorios de carácter federal que se generen por la entrada y salida de mercancías del territorio nacional, así como del cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias, inclusive en materia de normas oficiales mexicanas y comprobación del cumplimiento de los requisitos y obligaciones inherentes a la concesión, autorización, registro o patente otorgada por esta Administración General;

VII. Establecer estrategias o lineamientos para la operación de las áreas de servicios aduanales, respecto a la entrada y salida del territorio nacional de mercancías y medios de transporte, del despacho aduanero, los hechos y actos que deriven de éste o de dicha entrada o salida, así como de la vigilancia del cumplimiento de las obligaciones respectivas;

VIII. Establecer las estrategias o lineamientos para el control, vigilancia y seguridad de los recintos fiscales y fiscalizados concesionados, autorizados y estratégicos; de las mercancías de comercio exterior en ellos depositados; la circulación de vehículos dentro de dichos recintos, las operaciones de carga, descarga y manejo de dichas mercancías, así como, en coordinación con otras dependencias y entidades competentes de la Administración Pública Federal, para el control, vigilancia y seguridad sobre la entrada y salida de mercancías y personas en los aeropuertos, puertos marítimos y terminales ferroviarias o de autotransporte de carga y pasajeros autorizados para el tráfico internacional y en forma exclusiva en las aduanas, recintos fiscales, fiscalizados concesionados, autorizados y estratégicos, secciones aduaneras, garitas y puntos de revisión aduaneros;

IX. Establecer estrategias o lineamientos en materia de la recuperación de los depósitos en cuenta aduanera, efectuados por contribuyentes ante instituciones de crédito y casas de bolsa autorizadas para estos efectos y normar la operación de las disposiciones sobre recaudación, cobro coactivo, imposición de sanciones,

contabilidad de ingresos y movimiento de fondos, en las materias a que se refiere el presente artículo;

XVIII. Emitir las disposiciones generales para la obtención de patentes de agente aduanal y autorizaciones de mandatario de agente aduanal y dictaminador aduanero, así como las convocatorias para la obtención de patentes de agente aduanal;

V. OBLIGACIONES DE LOS AGENTES ADUANALES DE ACEPTAR LA VISITA

Una de las obligaciones más importantes en esta materia es la señalada en el artículo 162, fracción IX, de la Ley Aduanera, que expresamente obliga a los agentes aduanales a aceptar las visitas que ordene la autoridad aduanera para comprobar que el agente aduanal cumple con sus obligaciones, así como para que la autoridad administrativa en materia aduanera pueda realizar investigaciones determinadas.

Cabe señalar que la Ley no le otorga competencia expresa a la autoridad para hacer visitas domiciliarias de verificación a los agentes aduanales respecto de su patente. Lo que sí hace y puede hacer es solicitarle información. La visita domiciliaria es en su calidad de contribuyente.

De lo anterior se puede afirmar que los agentes aduanales están sujetos a las facultades de comprobación de las autoridades aduanales; en la actualidad existe una propuesta de modificación al artículo 42, fracción V, del Código Fiscal de la Federación.

VI. LA CANCELACIÓN DE LA PATENTE Y SU RELACIÓN CON LOS DERECHOS Y OBLIGACIONES DEL AGENTE ADUANAL

1. Aspectos generales

De acuerdo con las diferentes leyes vigentes, la autoridad administrativa puede ordenar la verificación, la supervisión o la inspec-

ción⁶⁴ de bienes, personas, vehículos, documentos, establecimientos, etcétera, “con objeto de comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales”⁶⁵ y/o reglamentarias.

En ese sentido, la siguiente tesis deja en claro los diferentes momentos en los cuales las autoridades realizan la vigilancia de las obligaciones de diferentes actores en el despacho aduanero, en el cual se encuentran también los agentes aduanales.

El Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito explica que:

El despacho aduanero es el marco de referencia dentro del cual se ubican los diversos trámites tanto fácticos como legales y técnicos que deben realizarse para la entrada de las mercancías al territorio nacional, entre los cuales se encuentra el pedimento, el reconocimiento aduanero, el segundo reconocimiento, la verificación de mercancías en transporte, la toma de muestras y su análisis por la autoridad aduanera competente, así como el desahogo de las diferencias legales o fácticas que surjan entre la autoridad aduanera y el importador o sus representantes. Ahora bien, si por una parte, conforme al artículo 46 de la Ley Aduanera, de la revisión de documentos presentados para el despacho de las mercancías, la autoridad se percata de alguna irregularidad, debe asentarla en escrito o acta circunstanciada, conforme al procedimiento que corresponda de acuerdo con los preceptos 150 a 153 de la referida ley, en los que deben constar los hechos u omisiones observados por la autoridad y las irregularidades apreciadas y, por otra, en términos del numeral 41 de la citada ley, la representación otorgada a los agentes aduanales para actuar en nombre del importador se limita a la realización ante las autoridades aduanales, de los trámites administrativos y de aquellos relacionados con el

⁶⁴ Por ejemplo, el artículo 43 de la Ley Aduanera.

⁶⁵ El artículo 69 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo establece que “las dependencias podrán, de conformidad con las disposiciones aplicables, verificar bienes, personas y vehículos de transporte con el objeto de comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales, para lo cual se deberán cumplir, en lo conducente, las formalidades previstas para las visitas de verificación”.

desahogo de las diferencias legales o fácticas que surjan entre la autoridad y el importador o su representante, relativos a la entrada de mercancías al territorio nacional; luego, las notificaciones que se refieran a observaciones por el incumplimiento u omisión de las formalidades relativas al despacho aduanero de mercancías o del acta levantada con motivo de alguna irregularidad detectada en el reconocimiento aduanero en el caso de mercancías que no son de difícil identificación, deberán entenderse con el agente aduanal, en tanto que cualquier error o vicio que en tal aspecto se advierta únicamente repercute en el ámbito de su actuación y representación dentro del aludido despacho, sin afectar los intereses del importador, y atendiendo al párrafo final del dispositivo legal citado en último término, las autoridades aduaneras únicamente tienen obligación de notificar a los importadores y exportadores, además de a su representante —agente aduanal—, de cualquier procedimiento que se inicie con posterioridad al despacho aduanero de manera independiente y autónoma, pues en tal caso ya no existe la representación legal del agente y sí una responsabilidad solidaria en su actuar.⁶⁶

En relación con lo anterior, cabe destacar que el artículo 16, párrafo 16, de la Constitución establece que “la autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía...”.

Asimismo,

De conformidad con el artículo 152 de la Ley Aduanera las autoridades darán a conocer mediante escrito o acta circunstanciada las inconsistencias que impliquen la omisión de contribuciones, cuotas compensatorias y, en su caso, la imposición de sanciones, determinadas con motivo del reconocimiento aduanero, del segundo reconocimiento, de la verificación de mercancías en trans-

⁶⁶ Tesis aislada IV.2o.A.203A, Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVI, agosto de 2007, p. 1537.

porte, de la revisión de los documentos presentados durante el despacho o del ejercicio de las facultades de comprobación, y deberá señalarse al interesado que cuenta con un plazo de diez días para ofrecer las pruebas y alegatos que a su derecho convengan. Por tanto, si a través de un parte de irregularidades un subadministrador comunica al administrador de la aduana que el agente aduanal presentó al módulo de selección automatizado para su despacho un pedimento de importación “sin estar debidamente firmado”, por lo que se tipificó una infracción prevista por la ley de la materia, contando con un plazo de diez días para presentar las pruebas y alegatos que a su derecho convengan, es claro que el documento de referencia al no estar dirigido al presunto infractor, ni la autoridad señalar con precisión que a través de dicho parte de irregularidades le daba a conocer los hechos u omisiones conocidos de la revisión del pedimento y que contaba con el aludido plazo para defenderse, aun cuando en la parte inferior del propio documento se haya hecho constar que un dependiente del agente aduanal firmó de enterado acerca de la comunicación interna que tenían aquellos servidores públicos, no puede concluirse que la autoridad emisora del acto cumplió con la obligación que a su cargo establece el citado artículo 152, dado que se obligaría al particular a defenderse a base de hacer conjeturas sobre que a él se dirigió el documento de que se trata. Además, aunque es cierto que corresponde al gobernado desvirtuar los hechos u omisiones conocidos de la revisión de los documentos presentados durante el despacho, y no a las autoridades aduaneras, sin embargo, no debe desatenderse que para que el agente aduanal pueda ofrecer pruebas y formular alegatos con aquel propósito, es menester que la autoridad informe en forma clara y precisa al interesado las irregularidades conocidas con motivo de la revisión, ya que por la forma confusa en que el parte de irregularidades fue redactado no se tiene pleno conocimiento que a partir de su notificación comenzará a correr el plazo de diez días para presentar pruebas y alegatos, o si tendrá que esperar a que el administrador de la aduana haga de su conocimiento tales circunstancias en documento por separado.⁶⁷

⁶⁷ Tesis aislada III.4o.A.2A, Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Ad-

Por ello, la finalidad de toda norma jurídica es regular conductas con el objeto de proteger los intereses de la sociedad, y para cumplir con esa finalidad y con ese objeto es que se ha establecido la figura de la visita domiciliaria, que puede ser de verificación, de revisión o de inspección.

De acuerdo con lo establecido por las normativas en materia aduanera, la verificación o inspección administrativa de la actividad que realiza el agente aduanal puede extenderse tanto a las obligaciones señaladas en el artículo 162 de la Ley Aduanera, como a las causas de cancelación de la patente, lo cual es incongruente con la propia finalidad de la visita de inspección, ya que se extienden las obligaciones del agente aduanal en un artículo que no tiene esa denominación.

En ese sentido, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación señaló que

...las funciones desarrolladas al amparo de la... patente no pueden considerarse como una actividad económica que realiza un particular como si fuese una empresa cuya actividad pone en marcha la economía nacional, en virtud de que se trata de una actividad que auxilia las labores del Estado...; es decir, el servicio que desempeñan los agentes aduanales, al ser una actividad privada de interés público, debe sujetarse a una estricta reglamentación y vigilancia.

En realidad, en la práctica, son las causas de cancelación las que verifica la autoridad aduanera, en virtud de que las obligaciones del artículo 162 no se verifican, o si se llegaran a verificar éstas no tienen sanción.

El hecho de que la autoridad no aplique sanciones al incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 162, aunque efectivamente no constituyen causales de cancelación, sí pueden generar una

ministrativa del Tercer Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXV, febrero de 2007, p. 1840.

sanción como la inhabilitación, en el caso de las fracciones II y III del numeral 162.⁶⁸

La verificación que realiza la autoridad aduanera puede efectuarla en un procedimiento tradicional o por medios electrónicos, en virtud de que la actividad del agente se realiza tanto presencial como electrónicamente.

2. *Verificación de las obligaciones en forma tradicional*

1) En los trámites o gestiones aduanales, debe actuar siempre con su carácter de agente aduanal.

2) Rendir el dictamen técnico cuando se lo solicite la autoridad competente. En ese sentido, la tesis aislada IV.2o.A.179 A del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito es ilustrativa, a saber:

Conforme a los artículos 43, 46, 144 y 150 a 153 de la Ley Aduanera, cuando las autoridades aduaneras con motivo de la revisión de documentos presentados para el despacho de las mercancías, del reconocimiento aduanero, del segundo reconocimiento o de la verificación de mercancías en transporte adviertan alguna irregularidad deberán levantar el acta circunstanciada respectiva, haciendo constar los hechos u omisiones observados y determinarán, además, el valor y clasificación arancelaria de tales mercancías, siendo estos actos administrativos de suma importancia, ya que en ellos descansa la estimación de aquéllas y su ubicación en alguna de las fracciones arancelarias previstas en la tarifa del impuesto general de importación o exportación; en tal virtud, la interpretación sistemática del artículo 144, fracción XIV, segundo párrafo, de la referida ley, en relación con las disposiciones que regulan el procedimiento en cita, lleva a la conclusión de que, al disponer que es facultad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el determinar la naturaleza, características, clasificación arancelaria, origen y valor de las mercancías sujetas al régimen

⁶⁸ Véase el artículo 164 de la Ley Aduanera.

de importación o exportación establece la obligación a cargo de la aludida autoridad de apoyar su motivación en un dictamen técnico que lo sustente, pues la referida determinación requiere conocimientos especializados, necesarios para determinar el tipo, naturaleza, características y percepción comercial de las mercancías. Por tanto, se concluye que el numeral 144, fracción XIV, segundo párrafo, citado, no establece discrecionalidad alguna en el sentido de que dicha clasificación pueda o no estar apoyada en el dictamen de un experto, y que el término “podrá” ahí empleado, está expresado en su sentido gramatical de tener expedida facultad o potestad de hacer una cosa, refiriéndose en este caso a la libertad de elegir, para requerir el dictamen técnico en cita, ya sea a un agente aduanal, a un dictaminador aduanero o a cualquier perito en la materia, mas no exime a la autoridad de la obligación de recabarlo, porque en él debe sustentarse la clasificación arancelaria, pues debe especificar la metodología científica empleada en relación con el resultado obtenido, puntualizando los elementos que se tomaron en cuenta, así como los razonamientos técnicos realizados para determinar el valor en aduanas de las mercancías y las cargas tributarias que originan, lo que le aporta a esa clasificación la debida fundamentación y motivación que exige el artículo 237 del Código Fiscal de la Federación, vigente hasta el 31 de diciembre de 2005.

3) Cumplir el encargo que se le hubiera conferido, por lo que no podrá transferirlo ni endosar documentos que estén a su favor o a su nombre, sin la autorización expresa y por escrito de quien lo otorgó.

4) Declarar, bajo protesta de decir verdad, el nombre y domicilio fiscal del destinatario o del remitente de las mercancías, la clave del Registro Federal de Contribuyentes de aquéllos y el propio, la naturaleza y características de las mercancías y los demás datos relativos a la operación de comercio exterior en que inter venga, en las formas oficiales y documentos en que se requieran o, en su caso, en el sistema mecanizado.

En este caso concreto, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación señaló:

El citado reconocimiento tiene como fin que la autoridad aduanera, en uso de sus facultades de comprobación, establezca si lo declarado por el particular y su agente aduanal en el pedimento concuerda fehacientemente con la mercancía objeto de la importación o exportación; determine los impuestos y las cuotas compensatorias correspondientes y, entre otras cuestiones, verifique los permisos a que estén sujetas las mercancías objeto del comercio exterior. Por otra parte, del artículo 43 de la Ley Aduanera se advierte el principio de inmediatez que debe regir en dicha materia tratándose del reconocimiento aduanero cuando no exista embargo de mercancías, pues señala que si el resultado del mecanismo de selección automatizado es afirmativo, entonces se efectuará el reconocimiento aduanero ante quien presente las mercancías en el recinto fiscal. En ese tenor, de la interpretación sistemática de los artículos 43, 46 y 152 de la citada Ley, y a efecto de no dejar en estado de inseguridad al interesado ni permitir que la autoridad aduanera arbitrariamente determine el momento de levantar el acta circunstanciada, se concluye que éste debe ser cuando al realizarse el acto material del reconocimiento se advierta alguna irregularidad ante quien presenta las mercancías para su despacho aduanal.⁶⁹

En otro caso determinó que:

El artículo 160, fracción VI, párrafo tercero de la Ley Aduanera prevé que se entenderá que el agente aduanal es notificado personalmente cuando la notificación de los actos derivados del reconocimiento aduanero y segundo reconocimiento se efectúe con cualquiera de sus empleados, dependientes autorizados o mandatarios. En tal virtud, para determinar con precisión cuáles son los actos sobre los que aquéllos están en posibilidad de imponerse legalmente y que surtirán efectos conforme a la señalada disposición, es menester acudir a los preceptos 43 a 46 de la Ley Aduanera, así como 65 y 66 de su reglamento, que regulan el

⁶⁹ Tesis de jurisprudencia 2a./J.39/2006, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXIII, abril de 2006, p. 175.

trámite del reconocimiento de mercancías, de cuyo contenido se advierte que sólo pueden ser aquellos en los que con motivo de la inspección física, técnica y legal de las mercancías presentadas para su despacho, deba comprobarse lo siguiente: *a)* la veracidad de lo declarado respecto de las unidades de medida señaladas en las tarifas de las leyes de los impuestos generales de importación o exportación; *b)* el número de piezas; *c)* el volumen; *d)* otros datos para cuantificar las mercancías; y, *e)* su descripción, naturaleza, estado, origen y demás características, lo que implica que la resolución determinante de un crédito fiscal a cargo del agente aduanal, emitida con motivo de un procedimiento administrativo en materia aduanera, no puede considerarse como un acto derivado del reconocimiento aduanero de mercancías, ya que si bien es cierto que aquélla de alguna manera puede estar vinculada con éste, también lo es que no forma parte de los actos que derivan directamente de él, ya que es posible que dicho fallo sea emitido con motivo de la verificación de mercancías en transporte, de la revisión de documentos presentados durante el despacho o del ejercicio de facultades de comprobación. Por tanto, la notificación de la mencionada resolución determinante no puede considerarse personal si se practica en términos del citado artículo 160, fracción VI, párrafo tercero, verbigracia, por conducto de un autorizado del agente aduanal, pues, se reitera, no se trata de un acto derivado del reconocimiento aduanero y, por ende, tal notificación es ineficaz e ilegal para efectos del cómputo de los plazos para la interposición de los medios de defensa que correspondan.⁷⁰

Otro criterio señala que

La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 53/2004-SS, que dio origen a la jurisprudencia 2a./J. 175/2004, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XX,

⁷⁰ Tesis aislada IV.2o.A.253A, Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXIX, junio de 2009, p. 1043.

diciembre de 2004, página 385, de rubro: “AGENTE ADUANAL. SI SÓLO A ÉL Y NO AL IMPORTADOR SE NOTIFICÓ EL CRÉDITO FISCAL POR OMISIÓN DE CONTRIBUCIONES, NO PUEDE INICIAR PARA ÉSTE EL CÓMPUTO DEL PLAZO PARA SU IMPUGNACIÓN”, estimó que quien está facultado para impugnar la resolución por omisión de contribuciones es el importador y no el agente aduanal, ya que éste sólo tiene el carácter de representante legal de aquél por lo que hace a todos los actos y formalidades relativos a la entrada de mercancías al territorio nacional, pero no para interponer recurso alguno en su nombre y representación. En esa tesitura, y tomando en cuenta además que la referida Segunda Sala ha establecido que el plazo de cuatro meses previsto por el artículo 152 de la Ley Aduanera, vigente hasta el 2 de febrero de 2006, para que la autoridad competente emita la resolución definitiva en el procedimiento administrativo en la materia, debe computarse a partir de la notificación del escrito o acta circunstanciada de los hechos u omisiones que impliquen la omisión de contribuciones, cuotas compensatorias y, en su caso, la imposición de sanciones que al respecto se levante, como se advierte de la tesis 2a./J. 206/2006, publicada en el citado medio de difusión y época, tomo XXV, enero de 2007, página 490, de rubro: “AUTORIDADES ADUANERAS. EL PLAZO DE 4 MESES PREVISTO EN EL ARTÍCULO 152 DE LA LEY ADUANERA VIGENTE HASTA EL 2 DE FEBRERO DE 2006, PARA QUE EMITAN LA RESOLUCIÓN DEFINITIVA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO QUE EN ESE NUMERAL SE ESTABLECE, DEBE EMPEZAR A CONTARSE A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DEL ACTA CIRCUNSTANCIADA QUE AL RESPECTO SE LEVANTE”, en el supuesto de que la autoridad primero notifique al importador el mencionado escrito o acta circunstanciada y después al agente aduanal, el plazo de referencia debe computarse a partir de la fecha en que hizo saber a aquél los hechos u omisiones advertidos, por ser a quien afecta la resolución que en su momento dicte la autoridad.⁷¹

⁷¹ Tesis aislada I.7o.A.527A, Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVI, agosto de 2007, p. 1782.

5) Solicitar la autorización de las autoridades aduaneras para suspender sus actividades, en los casos previstos en la Ley.

6) Manifiestar en el pedimento o en el aviso consolidado, el número de candado oficial utilizado en los vehículos o medios de transporte que contengan las mercancías cuyo despacho promuevan.

7) Presentar aviso al Servicio de Administración Tributaria dentro de los quince días siguientes a aquel en que constituya una sociedad de las previstas en la fracción II del artículo 163 de la Ley.

8) Acreditar, en su caso, ante cada aduana en la que ejerza la patente al menos a un mandatario autorizado por la autoridad aduanera. Asimismo, deberá usar el gafete de identificación personal en los recintos fiscales en que actúe; obligación que también deben cumplir sus empleados o dependientes autorizados y sus mandatarios.⁷²

9) Ocuparse, en su aduana de adscripción, por lo menos, del 15% de las operaciones de importación y exportación con un valor que no rebase al que, mediante reglas, determine el Servicio de Administración Tributaria.

10) Contravenir lo dispuesto en el artículo 163, fracción II. Es decir, constituir sociedades integradas por mexicanos para facilitar la prestación de sus servicios. La sociedad y sus socios, salvo los propios agentes aduanales, no adquirirán derecho alguno sobre la patente ni disfrutarán de los que la ley confiere a estos últimos.

11) Ser condenado en sentencia definitiva por haber participado en la comisión de delitos fiscales o de otros delitos intencionales que ameriten pena corporal.

12) Permitir el uso por cualquier tercero de alguno de los derechos consignados en la patente o de la patente misma, y que con dicho uso obtenga un lucro o explotación de la patente.

⁷² Artículos 160, fracción VI, y 17 de la Ley Aduanera.

13) Tratándose de los regímenes aduaneros temporales, de depósito fiscal y de tránsito de mercancías, declarar con inexactitud alguno de los datos a que se refiere el primer párrafo de la fracción II de este artículo, siempre que con los datos aportados, excluida la liquidación provisional a que se refieren los artículos 127, fracción II, y 131, fracción II de la Ley, de haberse destinado la mercancía de que se trate al régimen de importación definitiva, se dé alguno de los siguientes supuestos:

- a) La omisión exceda de \$228,290.00 y del 10% de los impuestos al comercio exterior, derechos y, en su caso, cuotas compensatorias causadas.
- b) Efectuar los trámites del despacho sin el permiso o sin contar con la asignación del cupo de las autoridades competentes, cuando se requieran, o sin realizar el descargo total o parcial sobre el permiso o cupo antes de activar el mecanismo de selección automatizado.
- c) Se trate de mercancías de importación o exportación prohibida.

14) Carecer por tercera ocasión de bienes suficientes para cubrir créditos fiscales que hayan quedado firmes y que para su cobro se haya seguido el procedimiento administrativo de ejecución en los cinco años anteriores.

15) Transmitir bajo cualquier título, el uso o goce de la patente o de los derechos consignados en la misma.

16) Efectuar los trámites del despacho aduanero a un importador o exportador que no se encuentre inscrito en el padrón de importadores y, en su caso, en el padrón de importadores de sectores específicos o en el padrón de exportadores sectorial, cuando se requiera de dicha inscripción.

17) Se abstengan de cumplir con los requerimientos que les formule la Secretaría en términos de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita.

18) Incumplan con cualquiera de las obligaciones establecidas en el artículo 18 de la Ley antes indicada, que señala lo siguiente:

Artículo 18. Quienes realicen las actividades vulnerables a que se refiere el artículo anterior tendrán las obligaciones siguientes:

I. Identificar a los clientes y usuarios con quienes realicen las propias actividades sujetas a supervisión y verificar su identidad basándose en credenciales o documentación oficial, así como recabar copia de la documentación;

II. Para los casos en que se establezca una relación de negocios, se solicitará al cliente o usuario la información sobre su actividad u ocupación, basándose, entre otros, en los avisos de inscripción y actualización de actividades presentados para efectos del Registro Federal de Contribuyentes;

III. Solicitar al cliente o usuario que participe en actividades vulnerables información acerca de si tiene conocimiento de la existencia del dueño beneficiario y, en su caso, exhiban documentación oficial que permita identificarlo, si ésta obrare en su poder; en caso contrario, declarará que no cuenta con ella;

IV. Custodiar, proteger, resguardar y evitar la destrucción u ocultamiento de la información y documentación que sirva de soporte a la actividad vulnerable, así como la que identifique a sus clientes o usuarios.

La información y documentación a que se refiere el párrafo anterior deberá conservarse de manera física o electrónica, por un plazo de cinco años contado a partir de la fecha de realización de la actividad vulnerable, salvo que las leyes de la materia de las entidades federativas establezcan un plazo diferente;

V. Brindar las facilidades necesarias para que se lleven a cabo las visitas de verificación en los términos de esta Ley, y

VI. Presentar los avisos en la Secretaría en los tiempos y bajo la forma prevista en esta Ley.

19) Incumplan con la obligación de presentar en tiempo los avisos a que se refiere el artículo 17 de la Ley.

La sanción prevista en la fracción VI del artículo 18 será aplicable cuando la presentación del aviso se realice dentro de los treinta días siguientes a la fecha en que debió haber sido presentado. En caso de que la extemporaneidad u omisión exceda ese plazo, se aplicará la sanción prevista para el caso de omisión en el artículo 55 de la Ley.

20) Incumplan con la obligación de presentar los avisos sin reunir los requisitos a que se refiere el artículo 24 de la Ley.

Artículo 24. La presentación de los avisos se llevará a cabo a través de los medios electrónicos y en el formato oficial que establezca la Secretaría.

Dichos avisos contendrán respecto del acto u operación relacionados con la actividad vulnerable que se informe, lo siguiente:

I. Datos generales de quien realice la actividad vulnerable;

II. Datos generales del cliente, usuarios o del beneficiario controlador, y la información sobre su actividad u ocupación de conformidad con el artículo 18 fracción II de esta Ley, y

III. Descripción general de la actividad vulnerable sobre la cual se dé aviso.

A los notarios y corredores públicos se les tendrán por cumplidas las obligaciones de presentar los avisos correspondientes mediante el sistema electrónico por el que informen o presenten las declaraciones y avisos a que se refieren las disposiciones fiscales federales.

21) Incumplan con las obligaciones que impone el artículo 33 de la Ley.

22) Omitan presentar los avisos a que se refiere el artículo 17 de la Ley.

Artículo 17. Para efectos de esta Ley se entenderán actividades vulnerables y, por tanto, objeto de identificación en términos del artículo siguiente, las que a continuación se enlistan:

XIV. La prestación de servicios de comercio exterior como agente o apoderado aduanal, mediante autorización otorgada por

la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para promover por cuenta ajena, el despacho de mercancías, en los diferentes regímenes aduaneros previstos en la Ley Aduanera, de las siguientes mercancías:

- a) Vehículos terrestres, aéreos y marítimos, nuevos y usados, cualquiera que sea el valor de los bienes;
- b) Máquinas para juegos de apuesta y sorteos, nuevas y usadas, cualquiera que sea el valor de los bienes;
- c) Equipos y materiales para la elaboración de tarjetas de pago, cualquiera que sea el valor de los bienes;
- d) Joyas, relojes, piedras preciosas y metales preciosos, cuyo valor individual sea igual o superior al equivalente a cuatrocientas ochenta y cinco veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal;
- e) Obras de arte, cuyo valor individual sea igual o superior al equivalente a cuatro mil ochocientos quince veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal;
- f) Materiales de resistencia balística para la prestación de servicios de blindaje de vehículos, cualquiera que sea el valor de los bienes.

Las actividades anteriores serán objeto de aviso en todos los casos antes señalados, atendiendo lo establecido en el artículo 19 de la presente Ley.

23) Participen en cualquiera de los actos u operaciones prohibidos por el artículo 32 de la Ley.

3. *Auditorías electrónicas*

Se refiere a la facultad que tiene la autoridad para comprobar, por medios tecnológicos, el cumplimiento de los requisitos técnicos que señalan las leyes.

VII. AUTORIDADES COMPETENTES EN MATERIA DE VERIFICACIÓN

1. *Secretaría de Hacienda y Crédito Público*

Las atribuciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en materia de vigilancia se encuentran señaladas en las fracciones XI, XII y XIII del artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que indica:

Artículo 31. A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

...

XI. Cobrar los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos y aprovechamientos federales en los términos de las leyes aplicables y vigilar y asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales;

XII. Organizar y dirigir los servicios aduanales y de inspección;

XIII. Representar el interés de la Federación en controversias fiscales.

Sin duda alguna, la fracción XI tiene un contenido meramente fiscal, pero recordemos que uno de los principales intereses de todo gobierno en cuanto al ingreso y la salida de mercancías son los impuestos que se generan con motivo de esta actividad de comercio exterior, razón por la cual la materia fiscal está íntimamente ligada a la aduanera y no se comprende la una sin la otra, a tal grado que el legislador entiende que es a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a la que le compete, por tanto, organizar y dirigir los servicios aduanales, y no sólo eso, sino la inspección de los mismos.

La inspección, en el sentido ya señalado, entendida como una forma de vigilar las actuaciones de los sujetos que llevan a cabo los procedimientos aduaneros necesarios para el ingreso y salida de mercancías del territorio nacional.

La fracción XIII establece una función propiamente contenciosa para representar a la Federación en caso de controversias fiscales que, como ya hemos explicado, involucran directamente a la actividad aduanal por su propia naturaleza impositiva.

En el artículo 144 de la Ley Aduanera están señaladas las facultades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en materia de vigilancia. Son las siguientes:

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

...

II. Comprobar que la importación y exportación de mercancías, la exactitud de los datos contenidos en los pedimentos, declaraciones o manifestaciones, el pago correcto de las contribuciones y aprovechamientos y el cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias, se realicen conforme a lo establecido en esta Ley.

III. Requerir de los contribuyentes, responsables solidarios y terceros, la información y documentación relacionada con las obligaciones y requisitos que establecen las disposiciones fiscales y aduaneras, empleando, en su caso, el sistema electrónico que se disponga...

V. Cerciorarse que en el despacho aduanero los importadores, los exportadores y los agentes aduanales, cumplan los requisitos establecidos por esta Ley y por las reglas que dicte el Servicio de Administración Tributaria, respecto del equipo para promover el despacho electrónico.

VI. Practicar el reconocimiento aduanero de las mercancías en los recintos fiscales y fiscalizados o, a petición del contribuyente, en su domicilio o en las dependencias, bodegas, instalaciones o establecimientos que señale, cuando se satisfagan los requisitos previstos en el Reglamento, así como conocer del dictamen aduanero a que se refiere el artículo 43 de esta Ley, y revisar los dictámenes formulados por los dictaminadores aduaneros en los términos del artículo 175.

VII. Verificar que las mercancías por cuya importación fue concedido algún estímulo fiscal, franquicia, exención o reducción de impuestos o se haya eximido del cumplimiento de una regulación o restricción no arancelaria, estén destinadas al propósito para el que se otorgó, se encuentren en los lugares señalados al efecto y sean usadas por las personas a quienes fue concedido, en los casos en que el beneficio se haya otorgado en razón de dichos requisitos o de alguno de ellos...

IX. Inspeccionar y vigilar permanentemente en forma exclusiva, el manejo, transporte o tenencia de las mercancías en los recintos fiscales y fiscalizados, para lo cual podrá apoyarse de los sistemas, equipos tecnológicos, o cualquier otro medio o servicio con que se cuente, incluso el dictamen aduanero a que se refiere el artículo 43 de esta Ley...

XI. Verificar en forma exclusiva durante su transporte, la legal importación o tenencia de mercancías de procedencia extranjera en todo el territorio nacional, para lo cual podrá apoyarse de los sistemas, equipos tecnológicos, cualquier otro medio o servicio con que se cuente, incluso en el dictamen aduanero a que se refiere el artículo 43 de esta Ley...

XVI. Comprobar la comisión de infracciones e imponer las sanciones que correspondan...

XXX. Ordenar y practicar el embargo precautorio en los términos del Código Fiscal de la Federación, de las cantidades en efectivo, en cheques nacionales o extranjeros, órdenes de pago o cualquier otro documento por cobrar o una combinación de ellos, superiores al equivalente en la moneda o monedas de que se trate, a diez mil dólares de los Estados Unidos de América, cuando se omita declararlas a las autoridades aduaneras, al entrar o salir del territorio nacional, conforme a lo dispuesto en el artículo 9o. de esta Ley...

XXXII. Verificar y supervisar los servicios autorizados que facilitan el reconocimiento aduanero empleando tecnología no intrusiva.

Además de las anteriores, destaca, en el Código Fiscal de la Federación, en materia de vigilancia, la siguiente norma:

Artículo 42. Las autoridades fiscales a fin de comprobar que los contribuyentes, los responsables solidarios o los terceros con ellos relacionados han cumplido con las disposiciones fiscales y, en su caso, determinar las contribuciones omitidas o los créditos fiscales, así como para comprobar la comisión de delitos fiscales y para proporcionar información a otras autoridades fiscales, estarán facultadas para:

II. Requerir a los contribuyentes, responsables solidarios o terceros con ellos relacionados, para que exhiban en su domicilio, establecimientos, en las oficinas de las propias autoridades o dentro del buzón tributario, dependiendo de la forma en que se efectuó el requerimiento, la contabilidad, así como que proporcionen los datos, otros documentos o informes que se les requieran a efecto de llevar a cabo su revisión.

...

V. Practicar visitas domiciliarias a los contribuyentes, a fin de verificar el cumplimiento de las obligaciones fiscales en materia de expedición de comprobantes fiscales digitales por Internet y de presentación de solicitudes o avisos en materia del registro federal de contribuyentes; el cumplimiento de obligaciones en materia aduanera derivadas de autorizaciones o concesiones o de cualquier padrón o registro establecidos en las disposiciones relativas a dicha materia; verificar que la operación de las máquinas, sistemas y registros electrónicos, que estén obligados a llevar los contribuyentes, se realice conforme lo establecen las disposiciones fiscales; así como para solicitar la exhibición de la documentación o los comprobantes que amparen la legal propiedad, posesión, estancia, tenencia o importación de las mercancías, y verificar que los envases o recipientes que contengan bebidas alcohólicas cuenten con el marbete o precinto correspondiente o, en su caso, que los envases que contenían dichas bebidas hayan sido destruidos y verificar que las cajetillas de cigarrillos para su venta en México contengan impreso el código de seguridad o, en su caso, que éste sea auténtico, de conformidad con el procedimiento previsto en el artículo 49 de este Código.

También destaca el artículo 152 de la Ley Aduanera, que señala:

Artículo 152. En los casos en que con motivo del reconocimiento aduanero, de la verificación de mercancías en transporte, de la revisión de los documentos presentados durante el despacho o del ejercicio de las facultades de comprobación, en que proceda la determinación de contribuciones omitidas, aprovechamientos y, en su caso, la imposición de sanciones y no sea aplicable el artículo 151 de esta Ley, las autoridades aduaneras procederán a su determinación, sin necesidad de sustanciar el procedimiento establecido en el artículo 150 de esta Ley.

Tratándose de mercancías de difícil identificación, que requiera la toma de muestras a fin de identificar su composición cualitativa o cuantitativa, uso, proceso de obtención o características físicas, se realizará dicha toma de acuerdo con el procedimiento que al efecto prevé el reglamento, para su análisis y dictamen conducentes.

Una vez obtenido el dictamen correspondiente, resultado del análisis practicado a las muestras de mercancías de difícil identificación, se notificarán al interesado mediante escrito o acta circunstanciada, los hechos u omisiones advertidos, dentro del plazo de seis meses contados a partir del acta de toma de muestras correspondientes, y se continuará el procedimiento conforme a lo establecido en el presente artículo.

Cuando no se requiera la toma de muestras para su identificación, la autoridad aduanera dará a conocer mediante escrito o acta circunstanciada, los hechos u omisiones que impliquen la omisión de contribuciones, cuotas compensatorias y, en su caso, la imposición de sanciones.

Dentro del escrito o acta circunstanciada levantada en los términos de los párrafos tercero y cuarto de este artículo, deberá señalarse que el interesado cuenta con un plazo de diez días hábiles, contados a partir del día siguiente a aquel en que surta efectos la notificación del escrito o acta, a fin de ofrecer las pruebas y formular los alegatos que a su derecho convenga.

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

Las autoridades aduaneras emitirán resolución en un plazo que no excederá de cuatro meses, contados a partir del día siguiente a aquel en que se encuentre debidamente integrado el expediente. En caso de no emitirla, deberá poner de inmediato a disposición del interesado la mercancía de su propiedad.

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

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

En el escrito o acta de inicio del procedimiento se deberá requerir al interesado para que señale domicilio para oír y recibir notificaciones, apercibido que de no señalar el domicilio, de señalar uno que no le corresponda a él o a su representante, de desocupar el domicilio señalado sin aviso a la autoridad competente o señalando un nuevo domicilio que no le corresponda a él o a su representante, de desaparecer después de iniciadas las facultades de comprobación o de oponerse a las diligencias de notificación de los actos relacionados con el procedimiento, negándose a firmar las actas que al efecto se levanten, las notificaciones que fueren personales se efectuarán por estrados, siempre que, en este último caso y tratándose del reconocimiento aduanero, o de la verificación de mercancías en transporte, se cuente con visto bueno del administrador de la aduana. Cuando proceda la imposición de sanciones, sin la determinación de contribuciones o cuotas compensatorias omitidas ni el embargo precautorio de mercancías, la autoridad aduanera determinará el crédito fiscal, sin necesidad de sustanciar el procedimiento establecido en este artículo y en el artículo 150 de la Ley, quedando a salvo los derechos del contribuyente mediante el recurso de revocación establecido en el Código Fiscal de la Federación.

2. *Servicio de Administración Tributaria*

A. *Aspectos generales*

El artículo 1o. de la Ley del Servicio de Administración Tributaria establece:

Artículo 1o. El Servicio de Administración Tributaria, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tiene a su cargo el ejercicio de las facultades y el despacho de los asuntos que le encomiendan la Ley del Servicio de Administración Tributaria y los distintos ordenamientos legales aplicables, así como los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del presidente de la República y los programas especiales y asuntos que el secretario de Hacienda y Crédito Público le encomiende ejecutar y coordinar en las materias de su competencia.

Por lo que respecta a su organización y en relación con la materia aduanera, el Servicio de Administración Tributaria (en adelante SAT) está integrado por una Junta de Gobierno, el jefe del SAT y las unidades administrativas centrales y regionales previstas en su Reglamento Interior.

De este modo, dicho órgano desconcentrado tiene facultades y atribuciones como autoridad en materia fiscal y aduanera, como lo veremos a continuación, con base en las siguientes disposiciones normativas.

Las atribuciones del jefe de SAT se encuentran en el artículo 8o. del Reglamento Interior del SAT, de las cuales destacan en materia aduanal las siguientes:

Artículo 8o. El jefe del Servicio de Administración Tributaria es la máxima autoridad administrativa de este órgano administrativo desconcentrado, a quien le corresponde originalmente el trámite y resolución de los asuntos de la competencia de dicho órgano y ejercerá, además de las facultades previstas en el artículo 14 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria, las siguientes:

...

XV. Otorgar las autorizaciones previstas por las disposiciones fiscales y aduaneras;

...

XVII. Expedir los acuerdos por los que se deleguen facultades a los servidores públicos o a las unidades administrativas del Servicio de Administración Tributaria; se determinen la circunscripción territorial de las aduanas y las secciones aduaneras de las aduanas, subsedes de las administraciones desconcentradas de la Administración General de Auditoría de Comercio Exterior; se constituyan sedes de las unidades administrativas centrales fuera de la Ciudad de México y aquellos por los que se apruebe la ubicación de sus oficinas en el extranjero y designar a los servidores públicos adscritos a dichas oficinas;

XVIII. Proporcionar a las autoridades competentes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la información que requieran para la evaluación y diseño de la política fiscal y aduanera, y para elaborar los informes que la Secretaría esté obligada a presentar;

Con base en lo anterior, podemos decir que el SAT, por tanto, ostenta un papel sumamente relevante en cuanto a su competencia en materia aduanera, ya sea por sus funciones materialmente legislativas, fiscales, aduaneras o de vigilancia, por lo que en el siguiente apartado se enlistan los ámbitos de competencia y de actuación legal de esta autoridad administrativa.

Como hemos podido observar, la Administración General de Aduanas concentra la totalidad de las facultades y atribuciones respecto al desarrollo de la actividad aduanera.

B. Facultades en materia de vigilancia

La Administración General de Aduanas, de acuerdo con el artículo 21 del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, también tiene facultades de vigilancia de los agentes aduanales.

Cada aduana, señala la disposición anterior, estará a cargo de un administrador, del que dependerán los subadministradores de las aduanas, jefes de sala, jefes de departamento, jefes de sección, verificadores, verificadores técnicos, notificadores, oficiales de comercio exterior, visitadores, el personal al servicio de la Unidad de Apoyo para la Inspección Fiscal y Aduanera que ésta determine y el personal que el servicio requiera.

Las facultades de la Administración General de Aduanas en materia de vigilancia son:

...

V. [La] comprobación del cumplimiento de los requisitos y obligaciones inherentes a la concesión, autorización, registro o patente otorgada por esta Administración General;

...

XVII. Instrumentar y, en su caso, autorizar proyectos de tecnología de control de inspección no intrusiva en el reconocimiento aduanero o en la verificación de mercancía en transporte, así como las acciones que de estos proyectos deriven, considerando los servicios de soporte y mantenimiento especializado que coadyuven en la operación aduanera de conformidad con los lineamientos emitidos por la Administración General de Planeación;

...

XXI. Vigilar y verificar el cumplimiento de las obligaciones del agente aduanal, mandatario de agente aduanal y dictaminador aduanero, así como tramitar, resolver e imponer sanciones en términos de las leyes aplicables por los actos u omisiones cometidos por aquéllos;

...

XLIII. Ordenar en su caso, y practicar, actos de revisión, reconocimiento, verificación, visitas domiciliarias, auditorías, inspección y vigilancia, para cerciorarse del cumplimiento de las disposiciones jurídicas que regulan y gravan la entrada y salida del territorio nacional de mercancías y medios de transporte, el despacho aduanero y los hechos y actos que deriven de éste o de dicha entrada o salida, así como del cumplimiento de los requisitos y las obligaciones inherentes a las autorizaciones, concesiones, patentes e inscripciones en registros a que se refiere la Ley Adua-

nera y dejar sin efectos las visitas domiciliarias previstas en este artículo;

XLIV. Ordenar y realizar la inspección y vigilancia permanente en el manejo, transporte o tenencia de las mercancías en los recintos fiscales o fiscalizados;

...

XLVIII. Practicar inspecciones, actos de vigilancia y verificaciones, para comprobar el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes, responsables solidarios y demás obligados en materia de impuestos, incluyendo los que se causen por la entrada o salida del territorio nacional de mercancías y medios de transporte, derechos, aprovechamientos, estímulos fiscales, franquicias y accesorios de carácter federal, de la determinación de la base de los impuestos generales de importación o exportación, la verificación y determinación de la clasificación arancelaria de las mercancías de procedencia extranjera, así como comprobar, de conformidad con los acuerdos, convenios o tratados en materia fiscal o aduanera de los que México sea parte, el cumplimiento de obligaciones a cargo de contribuyentes, importadores, exportadores, productores, responsables solidarios y demás obligados en materia de impuestos, inclusive en materia de origen, de acuerdo a las actuaciones levantadas por las oficinas consulares en términos del artículo 63 del Código Fiscal de la Federación; verificar el cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias en las mercancías de comercio exterior, inclusive las normas oficiales mexicanas; declarar que las mercancías, vehículos, embarcaciones o aeronaves pasan a propiedad del Fisco Federal; inspeccionar y vigilar los recintos fiscales y fiscalizados y, en este último caso, vigilar el cumplimiento de los requisitos y las obligaciones derivadas de la concesión o autorización otorgada para prestar los servicios de manejo, almacenaje y custodia de mercancías de comercio exterior; verificar el domicilio que los contribuyentes declaren en el pedimento, la transmisión electrónica o en el aviso consolidado que establece la Ley Aduanera;

XLIX. Verificar y supervisar los servicios autorizados que facilitan el reconocimiento aduanero empleando tecnología no intrusiva;

L. Ordenar y practicar visitas domiciliarias a los contribuyentes, a fin de verificar el cumplimiento de las obligaciones fiscales en materia de registro de contribuyentes, para comprobar los datos que se encuentran en el Registro Federal de Contribuyentes y realizar las inscripciones y actualizaciones de los mismos por actos de autoridad, en las materias a que se refiere el presente artículo;

LI. Dar a conocer a los contribuyentes, responsables solidarios, productores, importadores, exportadores y demás obligados en materia aduanera, los hechos u omisiones imputables a éstos, conocidos con motivo del ejercicio de sus facultades de comprobación y hacer constar dichos hechos y omisiones en las actas u oficios que para tal efecto se levanten, en términos de la Ley Aduanera y demás disposiciones jurídicas aplicables.