



INSTITUTO
DE ESPECIALIZACIÓN
PARA EJECUTIVOS
PLANTEL GUADALAJARA

CON RECONOCIMIENTO DE VALIDEZ OFICIAL DE
ESTUDIOS DE LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA,
SEGÚN ACUERDO 20081155 DE FECHA 16 DE JUNIO
DE 2008.

**“ANÁLISIS CRÍTICO DEL RECURSO DE
REVOCACIÓN ADUANERO EN MÉXICO Y
ESTUDIO COMPARADO DE LEGISLACIÓN
IBEROAMERICANA Y NACIONAL”**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:
DOCTOR EN CIENCIAS DE LO FISCAL

P R E S E N T A:

MAESTRO EN ADMINISTRACIÓN

MARTÍN TERÁN GASTÉLUM

ASESOR: DR. MARCO ANTONIO DAZA MERCADO

HERMOSILLO, SONORA.

MARZO 2013

Dedicatoria

Con gratitud a quienes jamás han dejado de alentarme y apoyarme en la consecución de mis objetivos.

"La ley no ha sido establecida por el ingenio de los hombres, ni por el mandamiento de los pueblos, sino que es algo eterno que rige el universo con la sabiduría del imperar y del prohibir".

Marco Tulio Cicerón

"El derecho es el conjunto de condiciones que permiten a la libertad de cada uno, acomodarse a la libertad de todos".

Inmanuel Kant

Agradecimientos

A la Universidad Estatal de Sonora.

Al Instituto de Especialización para Ejecutivos.

A las autoridades educativas involucradas en este proyecto.

A los distinguidos docentes que generosamente me obsequiaron su conocimiento.

“Si es un deber respetar los derechos de los demás, es también un deber mantener los propios”.

Herbert Spencer

“Derecho es trabajo incesante, no sólo del poder de Estado, sino de todo el pueblo”.

Rudolf von Ihering

TABLA DE CONTENIDO

	Página
Dedicatoria.....	1
Agradecimientos.....	2
Tabla de contenido.....	3
Presentación.....	6
Introducción.....	9
Planteamiento del problema.....	20
Justificación.....	27
Antecedentes.....	39
Objetivos.....	40
Objetivo general.....	40
Objetivos particulares y específicos.....	41
Limitaciones.....	44
Delimitaciones.....	44
Metodología.....	45

CAPÍTULO 1

MEDIOS DE DEFENSA Y RECURSOS EN GENERAL

1.1	Medios de defensa o impugnación.....	49
1.2	Los recursos en general.....	54
1.3	Distinción entre medio de impugnación y recurso.....	57
1.4	El recurso administrativo.....	59
1.5	Ventajas y desventajas de los recursos administrativos.....	65
1.6	Elementos del recurso administrativo.....	69
1.7	Principios de los recursos administrativos.....	72
1.8	Reglas comunes a los recursos administrativos.....	75
1.9	Requisitos de fondo y forma de los recursos administrativos.....	78
1.10	Requisitos de procedibilidad de los recursos administrativo.....	84

CAPÍTULO 2

EL RECURSO ADMINISTRATIVO DE REVOCACIÓN

2.1	El recurso administrativo de revocación.....	89
2.1.1	Diferencia con la revocación administrativa.....	91
2.2	El recurso de revocación en la Ley Aduanera mexicana.....	92
2.2.1	Sistema normativo aduanero de México.....	94

	Página
2.2.2	Importancia de la actividad aduanera nacional..... 105
2.2.3	Ordenamientos legales antecedente de la Ley Aduanera vigente..... 118
2.2.3.1	Ley Aduanal de 1935..... 120
2.2.3.2	Código Aduanero de 1951..... 123
2.2.3.3	Ley Aduanera de 1981..... 128
2.2.4	Análisis crítico del recurso de revocación aduanero: Defecto del sistema normativo en materia de medios de defensa..... 129
2.2.5	Supletoriedad del Código Fiscal de la Federación..... 134
2.2.6	Crítica al artículo 203 de la Ley Aduanera..... 144
2.2.7	Carácter optativo del recurso de revocación aduanero..... 167

CAPÍTULO 3

LEGISLACIÓN COMPARADA INTERNACIONAL

3.1	Derecho comparado..... 174
3.2	Legislación aduanera internacional..... 179
3.3	Comunidad Andina de Naciones..... 179
3.3.1	Bolivia..... 183
3.3.2	Colombia..... 188
3.3.3	Ecuador..... 192
3.3.4	Perú..... 198
3.4	Venezuela..... 200
3.5	Argentina..... 203
3.6	Código Aduanero Uniforme Centroamericano..... 205
3.7	Paraguay..... 210
3.8	España..... 213

CAPÍTULO 4

LEGISLACIÓN COMPARADA NACIONAL

4.1	Legislación administrativa nacional..... 224
4.1.1	Código Fiscal de la Federación..... 225
4.1.2	Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores..... 232

	Página
4.1.3	Ley de Aguas Nacionales..... 236
4.1.4	Ley de Comercio Exterior..... 239
4.1.5	Ley de la Propiedad Industrial..... 243
4.1.6.	Ley del Seguro Social..... 244
4.1.7	Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica..... 247
4.2	Consideraciones finales sobre ejercicio de legislación comparada..... 249
	Conclusiones..... 252
	Recomendaciones..... 263
	Índice de tablas..... 265
	Índice de figuras..... 266
	Índice analítico..... 267
	Índice onomástico..... 269
	Índice de anexos..... 274
	Siglarío..... 275
	Glosario..... 280
	Fuentes de consulta..... 294
	Referencias bibliográficas..... 294
	Bibliografía consultada..... 301
	Legislación nacional..... 302
	Interpretación judicial..... 304
	Legislación internacional..... 308
	Iniciativas de ley..... 310
	Bases de datos..... 311
	Páginas Web..... 311
	Anexos..... 315

Presentación

Tradicionalmente la aduana fue identificada como una entidad destinada a recaudar impuestos preponderantemente concebidos para cubrir necesidades financieras del Estado y de combate al contrabando en sus diversas modalidades, por lo que la regulación normativa aplicable se ubicó en el campo tributario.

Con el paso del tiempo y en buena medida debido a la gradual inserción de México en el proceso globalizador, sobre todo a partir de la década de los ochenta, las normas de índole aduanero comenzaron a adquirir un alcance mucho mayor y diverso al concepto original atribuido, involucrándoseles en otras áreas tales como la económica, financiera, comercial, industrial, de estabilidad de la producción nacional, de salud pública, de protección al medio ambiente e incluso de seguridad, pero además con un panorama muy amplio de posible expansión y aplicación con tal de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país.

Tal incuestionable evolución en el alcance de sus hipótesis normativas, evidentemente restaron primacía al objetivo tributario concedido en el pasado, el que incluso paso de ser aquél con propósitos primordialmente fiscales de obtención de ingresos para el Estado, a tener un sentido de derecho protector, dirigido a obstaculizar el intercambio de mercancías o servicios entre un país y otro, permitiéndose así el nacimiento de una nueva rama del derecho, el aduanero.

En este nuevo escenario, doctrinalmente es poca ya la resistencia existente por considerar y, en consecuencia, tratar al derecho aduanero (DA) como un real sistema normativo autónomo, titular por ende de principios semánticos, lógicos y

axiológicos propios que lo identifican de manera independiente en el ámbito jurídico nacional.

En esta tesitura, uno de los instrumentos jurídicos que mayor aporte le significan al sistema normativo aduanero (SNA) lo representa, sin lugar a dudas, la Ley Aduanera (LA) vigente.

Pero a diferencia de otros y variados ordenamientos legales en los que conviven reglas sustantivas y adjetivas, especialmente en los de naturaleza administrativa, donde necesariamente aparecen los mecanismos de defensa al alcance de los destinatarios de sus normas, debidamente instituidos y regulados de manera integral en cuanto a su trámite o sustanciación, garantizando así la garantía de justicia completa, por lo que hace a la LA vigente en México, ello no sucede.

En efecto, en su capítulo de medios de defensa, sólo se localiza, como medio de control interno, la pura referencia del recurso de revocación (RR), ello en el párrafo primero del artículo 203, pues si se atisba con cuidado, saltará a la vista sin mayor asomo que nada se dispone en cuanto a su interposición, trámite y definición, limitándose, en ese renglón, simplemente a remitirlo a las reglas establecidas por el Código Fiscal de la Federación (CFF) para el particular RR que este otro sistema normativo (SN) dispone y que evidentemente atiende a finalidades propiamente impositivas y ajenas en muchísimas circunstancias al contexto aduanero.

De ahí, sin descartar otras posibles situaciones, que la omisión que se plantea y a cuyo análisis se concreta esta investigación, constituya o pueda hacerlo, según se determinará, un impedimento para que el SNA adquiera en definitiva una integridad propia que le aporte los ideales de la completitud, coherencia e independencia que como tal amerita, repercutiéndole benéficamente en el ámbito de su aplicación.

En consecuencia de lo anterior y para arribar a las consideraciones previas y concluir lo pertinente, dándose una respuesta puntual a las preguntas de investigación planteadas, es por lo que en este trabajo doctoral se parte de lo general hacia lo particular, iniciando por la introducción al tema de análisis, seguido del planteamiento del problema que determina la indagación correspondiente, proporcionándose la justificación de lo propio y precisándose los antecedentes del caso, como también puntualizándose los objetivos trazados, sin excluir las limitaciones y delimitaciones que corresponden al tópico abordado y, finalmente, determinando la metodología empleada para el desarrollo de la tarea propuesta.

Enseguida, en el capítulo 1, se establecen las definiciones y precisiones adecuadas que aporten la luz básica requerida para la comprensión del tema tratado, identificándose en primer término a los medios de impugnación y los recursos, estableciéndose las diferencias entre ambas figuras jurídicas.

Se realiza un análisis completo de los recursos administrativos (RA), su identificación específica, ventajas y desventajas que suponen, elementos que los integran, principios y reglas comunes que los rigen y requisitos integrales de procedibilidad.

En el capítulo 2, de manera particular se entra al estudio del recurso administrativo de revocación en general, puntualizándose las diferencias que entraña respecto de la revocación administrativa en sí.

Como aspecto toral de la investigación, se aborda la figura del RR en el contexto del SNA nacional, los defectos sistémicos de los que adolece en tratándose de medios de defensa, específicamente del recurso administrativo que contempla y la supletoriedad a la que esto conduce, puntualizando un completo análisis crítico del artículo 203 de la LA que evidencia su imperfección

legislativa, incluido el aspecto optativo que se otorga a tal figura jurídica y las repercusiones prácticas que de ello derivan.

Para apuntalar al análisis que se realiza, en el capítulo 3 se da paso a un ejercicio de legislación comparada sobre las consideraciones que al respecto contemplan codificaciones aduaneras internacionales, básicamente latinoamericanas y de la Unión Europea (UE), específicamente la española.

Siguiendo con la directriz del derecho comparado (DC), específicamente de legislación comparada, en el capítulo 4 se analizan diversas leyes de corte administrativo en el ámbito nacional, en contraste a la figura en análisis.

Finalmente se concluyen las consideraciones pertinentes y las recomendaciones necesarias determinadas para colmar las propiedades formales que integran al sistema aduanero nacional del que deriva y al que corresponde la legislación aduanera, específicamente para proveer al destinatario de esta normatividad, de un instrumento inmediato, práctico y adecuado en la defensa expedita de sus legítimos intereses y a la autoridad encargada de su aplicación, de un medio eficiente y eficaz de control interno de sus determinaciones.

Introducción

A la aduana por tradición se le ha considerado como la presentación física de un país y el punto divisorio entre fronteras, sin embargo desde la perspectiva real y legal, entraña una complejidad mucho mayor que en la época reciente se ha ido extendiendo y adquiriendo una importancia fundamental en diversos y variados aspectos de los estados nacionales.

Su origen se remonta a la antigüedad; estuvo presente en China, la India, Egipto, Grecia y Roma, donde recibieron el nombre de *Portorium*, por haber sido el puerto de Ostia, considerado la puerta comercial de la república y después del imperio, donde se estableció por primera vez.

Como circunstancia interesante “el *Portorium* inicialmente se arrendaba en subasta pública por lapsos de cinco años y a precio alzado, pero con posterioridad se llegó a una función de percepción directa por el Estado” (Witker, 1999: 11), lo que perdura hasta hoy de forma general, donde se han convertido en fuente importantísima de ingresos pero sobre todo, en un punto de revisión y control vital con variados fines, dependiendo de la necesidades, requerimientos y hasta conveniencias del país de que se trate.

Por lo que concierne a la nación mexicana, debe mencionarse que “maximizar el producto de las aduanas y mantener el dominio sobre puertos y garitas aduanales van a ser dos elementos de suma importancia política y económica para los gobiernos del México independiente” (Cruz, 2006: 119) aunque eran escasas en su geografía.

De hecho, “en 1821 el comercio exterior mexicano se hacía casi exclusivamente a través del puerto de Veracruz” (Cruz, 2006: 119).

En ese contexto, desde el inicio de la vida independiente se aprobaron una serie de ordenanzas con la idea de impulsar la actividad mercantil en los puertos y fortalecer a las aduanas, vía necesaria para la captación de recursos de la nueva nación, sin embargo la efectividad de este propósito se vio minada por la desorganización que provocaban las constantes guerras civiles, la imposibilidad de dominar el vasto territorio, la ausencia de personal adecuado, los ataques indígenas, los conflictos internacionales, los constantes cambios en la legislación fiscal y la fuerza de los grupos regionales.

Será hasta el periodo conocido como “El Porfiriato”, cuando se da un sentido mucho más definido a las aduanas a la par de fomentar de manera sin precedente, hasta ese momento, el comercio exterior del país.

Más adelante, durante el tiempo que duró la Revolución Mexicana, uno de los puntos centrales de control para las diferentes fuerzas insurrectas lo constituyeron las aduanas, en especial la de Veracruz y las del norte del país, ejemplo Sonora, dado los cuantiosos ingresos económicos que generaban y que les permitía solventar gastos de la campaña militar correspondiente, aparte de controlar el ingreso de armamento y parque al territorio nacional.

Con un panorama tal, sin objeción alguna la recaudación de contribuciones fue uno de los objetivos más importantes en la actividad aduanera, sin perder preponderancia la persecución del contrabando, tareas esenciales que le definían y lo hicieron por muchos años.

Por tal motivo, según Cruz Barney (2006: 154), a lo largo del siglo XIX “México tuvo nueve aranceles generales de aduanas, además de múltiples disposiciones que regularon al comercio exterior. En esta etapa, cuatro fueron las ordenanzas generales de aduanas que se expidieron y cuya última expresión en 1891, fue derogada por la Ley Aduanal de 1928”, la que a su vez sería abrogada por la Ley Aduanera de 1935, en la que se incluyó un nuevo régimen jurídico para las actividades de los agentes aduanales.

En el lapso de 1929 a 1940 se presentó el proceso de industrialización en la nación, pasándose después a la etapa de sustitución de importaciones como consecuencia directa del estallido de la Segunda Guerra Mundial, realizándose varias reformas y adecuaciones en el ámbito aduanero durante el posterior periodo del Desarrollo Estabilizador, época en la cual se promulgó el Código Aduanero de 1951.

A partir de 1970 la economía mundial experimenta cambios sustanciales, lo que modifica el panorama nacional, cayéndose en una situación financiera difícil que terminó con las bases del Desarrollo Estabilizador que había provocado, lo que se conoció internacionalmente como “el milagro mexicano”, sumiendo al país en crisis económicas recurrentes que tuvieron su impacto mayor en la década de los ochenta.

Fue en esta etapa cuando se promulgó, el 28 de diciembre de 1981, la Ley Aduanera, abrogándose así el Código Aduanero de 1951 y la Ley de Valoración Aduanera de Mercancías de Importación de 1978, en búsqueda de variantes que facilitaran el comercio exterior y de paso favorecieran a la quebrantada economía de la nación.

De hecho en el novedoso ordenamiento vigente a partir de 1982, se contenía ya:

“[...] la terminología utilizada internacionalmente; **se simplificó la estructura de los recursos administrativos, remitiéndose a los previstos en el Código Fiscal de la Federación¹** y se regía por un nuevo principio de confianza en el contribuyente, a través de la autodeterminación del impuesto; se recopilaban las normas de valoración de mercancías; se promovía la industria maquiladora y las empresas Pitex, y se definieron los regímenes aduaneros que conocemos actualmente” (Aduana México, 2012).

Acontecida la crisis referida y como una alternativa de solución promovida desde fuera, se persistió en dar un impulso inusitado a la actividad comercial exterior hasta obtener su gradual integración a lo que hoy se conoce como la globalización y donde la actividad aduanera cobra sobrada relevancia, sobre todo a partir de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en el año de 1994.

¹ Las negritas son mías.

Finalmente y a raíz del citado tratado internacional, el 15 de diciembre de 1995 fue publicada la actual LA que abrogó la de 1981, la cual entró en vigor el 1º de abril de 1996.

“Posteriormente se vio la necesidad de hacer una reforma integral a la ley que venía regulando la operación aduanera, publicándose una nueva Ley Aduanera el 15 de diciembre de 1995, la cual entró en vigor el 1 de abril de 1996, reformada mediante publicación del 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” (Aduana México, 2012).

Siendo precisamente de este ordenamiento jurídico, específicamente de su título noveno de los recursos administrativos, capítulo único, artículo 203 párrafo primero, de donde deriva el análisis objeto de esta investigación.

Lo anterior es así debido a que en el contexto precisado, hasta hace relativamente poco tiempo, no se quería ver en la aduana más que un simple recolector de impuestos que también cumplía con la función policiaca de combatir al contrabando, pero la evolución que se ha alcanzado en materia de normas aduaneras, ha superado tal concepto dando lugar al nacimiento de una nueva rama del derecho, el aduanero; que no sólo se limita a regular el aspecto tributario, sino por el contrario ha ido adquiriendo cada vez atribuciones mucho más amplias y complejas, introduciéndose con mayor incidencia en diferentes campos, sobresaliendo el económico.

Y aun cuando inicialmente y de manera tradicional su campo de aplicación fue regulado por el derecho tributario, en la actualidad es un hecho incontrovertible que la actividad fiscal ya no ocupa un lugar preponderante, pues en estos momentos el ámbito del derecho aduanero se extiende y subordina además a otras finalidades esenciales desde el punto de vista de política económica, financiera, comercial, industrial, de estabilidad de la producción

nacional, de salud pública, de protección ecológica e incluso de seguridad o de policía.

Hoy en día, esta rama ciertamente tiene una misión fiscal de orden recaudatorio, sin embargo incluso en algunos gravámenes aduaneros, el fin extrafiscal prevalece resueltamente sobre la finalidad fiscal, como también tiene alcance e injerencia en diversas disciplinas ajenas al ámbito tributario y con la posibilidad permanente de expansión, que lo ubica como un SN independiente en el ámbito jurídico, lo que deriva principalmente del párrafo segundo del artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) vigente, que establece:

“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**². El propio Ejecutivo al enviar al Congreso el Presupuesto Fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida”.³

De ahí que al derecho aduanero (DA) actualmente se le identifique como un complejo normativo integrado por principios administrativos, financieros, penales, procesales y económicos, coordinados entre sí no solamente con finalidades tributarias sino también de protección económica e industrial, de fomento comercial y financiero, de protección a la salud pública y a la ecología, de seguridad nacional y de policía.

² Las negritas son mías.

³ Este apartado contiene una excepción a la división de poderes establecida por el artículo 49 de la CPEUM, disponiendo la facultad extraordinaria en materia arancelaria al titular del ejecutivo, para legislar de requerirse regulación económica tratándose del comercio exterior.

En este tenor, es interesante rescatar la forma en que la autoridad de la materia se autodefine (Aduana México, 2011) y que robustece los argumentos expuestos con antelación:

“La Administración General de Aduanas es una entidad del Gobierno Federal dependiente del Servicio de Administración Tributaria (SAT, órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público SHCP), cuya principal función es la de fiscalizar, vigilar y controlar la entrada y salida de mercancías, así como los medios en que son transportadas, asegurando el cumplimiento de las disposiciones que en materia de comercio exterior haya expedido la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, **así como otras secretarías del Ejecutivo Federal con competencia para ello; ayudar a garantizar la seguridad nacional; proteger la economía del país, la salud pública y el medio ambiente, impidiendo el flujo de mercancías peligrosas o ilegales hacia nuestro territorio**⁴, además de fomentar el cumplimiento voluntario de esas disposiciones por parte de los usuarios”.

Por tal motivo se considera con toda razón que el aspecto fiscal, como actividad esencial de la rama aduanera, ha variado de forma drástica, viéndose influida de manera predominante por una finalidad extrafiscal, que válidamente le aporta el estatus de un nuevo derecho en el contexto jurídico nacional, integrado por disposiciones particulares, tanto sustantivas como adjetivas.

Aunado a tales consideraciones, no puede ni debe soslayarse que si la influencia de los tratados comerciales se ha dejado sentir en alguna rama jurídica, ha sido precisamente en el DA, donde por la materia que regula, ha sido motivo en los últimos años de importantes acuerdos internacionales que han influido directamente en las legislaciones aduaneras nacionales de la gran mayoría de los países del orbe, incluyendo, desde luego, a México.

Como tampoco puede omitirse mencionar que la nación mexicana ha mostrado una tendencia permanente, en el marco del proceso de globalización económica en el cual se encuentra inmersa, por participar en organismos internacionales con competencia en materia aduanera, como lo patentiza el

⁴ Las negritas son mías.

hecho de su adhesión a la Organización Mundial de Aduanas (OMA), única organización intergubernamental con competencia exclusiva en materia de aduanas, cuyo papel es indispensable para el desarrollo armónico e integral de las mismas en sus procesos de simplificación, armonía y automatización a nivel mundial y que se ha dado a la tarea en la época reciente, de crear y promover convenios aduaneros en diferentes materias técnicas, con diversos Estados nacionales.

Así, México es miembro adherente de la OMC (o propiamente el Consejo de Cooperación Aduanera (CCA) desde el año de 1988.⁵

En las expresadas condiciones, tal disciplina normativa ha adquirido una autonomía de innegable trascendencia en el contexto nacional, apuntalada ante la paulatina pero firme e irreversible integración del país al proceso globalizador, ya que siendo el intercambio comercial la expresión más significativa de éste, las actividades en las 49 aduanas⁶ existentes en el territorio mexicano al momento, se han incrementado de manera exponencial y las normas aduaneras son herramientas jurídicas de recurrente aplicación cotidiana y generadoras, claro está, de un sinnúmero de conflictos de intereses.

En ese orden de ideas, uno de los instrumentos legales que sin duda aporta sustento a este actual y autónomo SNA, lo constituye la LA vigente, cuyo texto es un reflejo nítido de las consideraciones destacadas con anterioridad.

Sin embargo y no obstante que en todos los ordenamientos legales en los que confluyen reglas sustantivas y adjetivas, en especial los de orden administrativo, por lógica, necesidad jurídica e imperativo judicial deben establecerse los

⁵ En septiembre de 1987, México manifestó su deseo de adherirse a la OMA, lo que aconteció el 10 de diciembre de 1987, publicándose el decreto correspondiente en el Diario Oficial de la Federación del 2 de mayo de 1988.

⁶ Al 2012, México cuenta con 49 aduanas: 19 en la frontera norte; 2 en la frontera sur; 17 marítimas y 11 interiores.

medios y mecanismos de defensa a los que pueden acudir los destinatarios de la norma para procurar que los actos y resoluciones ejecutados y emitidos por la autoridad y que se originen al amparo de su texto, garanticen la justicia completa dotada de imparcialidad y apegada a los principios del derecho, en la codificación aduanera mexicana, ello no acontece.

Sucede que en el capítulo de los RA del indicado ordenamiento, esto es, de los medios de defensa o impugnación con los que cuenta cualquier persona física, moral u organización a fin de combatir todo acto o resolución de la autoridad aduanera, que se estimen emitidos en contravención a las disposiciones de la propia ley y que afecten su interés legítimo, se aprecia, en calidad de medio de control interno, escuetamente, la figura única del RR, que dispone el solitario y omiso artículo 203 en su párrafo primero.

Pero este dispositivo nada dice ni regula de forma precisa y suficiente en cuanto a la interposición, tramite y definición del indicado RR, sino que se limita a simplemente referirlo y valiéndose de la supletoriedad expresa contenida en dicho numeral y en el artículo 1º de la citada ley, realizar remisión de esto a las normas del CFF, el que sí contempla tal medio de defensa en vía de control interno, de una manera completa y clara, pero diseñado y ajustado en términos, plazos, condiciones y alcance a las disposiciones particulares de esa codificación impositiva, cuyo bien jurídico tutelado, aunque común en aspectos de recaudación tributaria, entraña diferencias sustanciales por referirse a un SN autónomo ajeno con fines muy definidos y no siempre acordes con los aduaneros.

Ante tal circunstancia se hace evidente entonces, que aquél cuerpo legal, es decir el aduanero, es omiso e incompleto por lo que respecta a los mecanismos de defensa internos contra la aplicación inadecuada de sus disposiciones, aspecto que de ninguna manera resulta congruente ni suficiente con la realidad a que se encuentran sujetas, en la creciente práctica comercial internacional, de protección económica e industrial, de fomento financiero, de

salud pública, de protección ambiental y de seguridad nacional, las normas de naturaleza aduanera; ni tampoco refleja las propiedades formales que como SN específico debe prever, es decir: completitud, coherencia e independencia; circunstancia que quedará de manifiesto en esta investigación.

En ese tenor, este análisis crítico lleva como propósito evaluar si por la importancia que actualmente la LA ha adquirido en el contexto jurídico nacional, no sólo respecto de las regulaciones e ingresos fiscales en materia de comercio exterior, sino de otros muy variados y mucho más amplios fines de índole extrafiscal como los ya referidos, debe la misma contar con un texto completo y suficiente, acorde a la realidad de su aplicación, donde en concordancia con la garantía de justicia completa que establece la Carta Magna (CM), prevea por sí misma instrumentos y mecanismos acabados, suficientes, congruentes, eficaces y claros de defensa contra aquellos actos, determinaciones y resoluciones que, basada en sus específicas normas de naturaleza particular, determine la autoridad administrativa encargada de su aplicación y que generen o puedan hacerlo, inconformidad o lesión en los intereses de los destinatarios de tal normatividad.

Pues a simple vista se advierte que es inconcuso que no resulta apropiado que la LA, cuyas hipótesis normativas regulan sectores vitales en la economía, finanzas, salud, protección ambiental y seguridad del país y en franca expansión, se presente omisa y con notoria laguna regulatoria en un renglón tan trascendental como lo es precisamente el que da la pauta al destinatario de sus preceptos para procurar, mediante una defensa adecuada, vía control interno, la imparcialidad y legalidad en la interpretación y aplicación de sus disposiciones por parte de la autoridad a quien se ha encomendado la delicada tarea de su manejo.

Y es que no resulta razonable que una legislación con un propósito específico y definido como la aduanera, con hipótesis particulares y especiales,

integrante de un SN autónomo, titular de principios semánticos, lógicos y axiológicos propios que hoy lo identifican clara y jurídicamente de forma independiente en el ámbito del derecho nacional, al momento en que su aplicación provoca algún conflicto de intereses, para resolver lo correcto, procedente y legal, corrigiéndose internamente eventuales fallas de la administración o confirmándose el apego a derecho de su actuación, sólo haga vaga referencia del medio de impugnación procedente e inmediatamente se reduzca en el tema a diverso SN tributario para cubrir su laguna y defecto en tal rubro, apoyándose en consecuencia, vía supletoriedad, en una institución procesal de otra ley, que para el caso lo es el CFF que en esencia no comparte ni tutela los mismos intereses por ser hoy de naturaleza disímbolos.

Pero por si lo anterior fuera poco, de la pobre, deficiente y descuidada redacción efectuada por el legislativo federal en el párrafo primero del artículo 203 de la LA, se puede válidamente concluir y afirmar, sin correr el riesgo de salirse de contexto, que ni tan siquiera dispone un medio de defensa en vía administrativa propio, acogiendo a la suplencia de las normas fiscales inclusive desde la denominación del mismo, al puntualizar que: **“En contra de todas las resoluciones definitivas que dicten las autoridades aduaneras procederá el recurso de revocación establecido en el Código Fiscal de la Federación”**⁷; es decir, que no procederá el RR propio de la LA, el cual por cierto y con esa redacción no existe como tal en su texto, ni tampoco se regula, sino que el procedente lo será el previsto por el indicado cuerpo normativo fiscal, lo que es inaceptable, más cuando se tiene el criterio del más alto Tribunal de Justicia Federal en el sentido de que toda ley o reglamento que no otorgue a los quejosos la garantía de audiencia, es inconstitucional.

Consecuentemente y con el fin de contar con una legislación en la materia, clara, completa y eficaz, adaptada a la realidad mexicana en el contexto nacional e internacional y ajustada a la sistematización jurídica respectiva, de

⁷ Las negritas son mías.

utilidad práctica al sujeto ubicado en sus supuestos y para la autoridad encargada de su aplicación, es y resulta indispensable que se evalúe seriamente el alcance del defecto normativo descrito y, de ser el caso, se complemente la LA, introduciendo de manera armónica, específica, clara y pormenorizada, no solo la posibilidad en vía de control interno, de la revocación de aquellos actos y resoluciones emitidos por la autoridad competente al amparo de sus disposiciones y que se estimen perjudiciales de los intereses de alguien, sino también y al constituir un cuerpo normativo con disposiciones tanto de índole sustantivas como adjetivas, la substanciación integral propia de dicho medio de impugnación, sea ello en el texto mismo de la ley respectiva o de manera reglamentaria incluso.

Realizado lo anterior, seguramente habrá luz para determinar si ello proveería congruencia a tal legislación, tornándola más práctica y de fácil empleo en este rubro, aportándole la identidad, completitud, coherencia e independencia que el SN del que deriva, amerita, con el correspondiente beneficio a los usuarios de esas disposiciones específicas.

Planteamiento del problema

Es incontrovertible que uno de los instrumentos jurídicos fundamentales que apuntala y provee rumbo al SNA nacional, lo constituye la LA.

Este cuerpo legal, publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 15 de diciembre de 1995 y con vigencia a partir del 1º de abril de 1996, cuyas actualizaciones y adecuaciones de ese momento confirmaron el comercio exterior que México desarrollaría de cara al nuevo milenio, según Witker (1996) tuvo como objetivos fundamentales los siguientes:

“a).-Proporcionar seguridad jurídica. Lo cual se materializa al evitar dispersión de la normatividad aduanera en diversos ordenamientos jurídicos.⁸

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 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 comerciales internacionales suscritos por México, básicamente el GATT (hoy OMC) y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte”.

Congruente con lo anterior se advierte en el texto del citado ordenamiento legal que la actividad fiscal como tal es importante sí, pero no es su objetivo básico, sino que prevé una gama mucho más variada de hipótesis normativas con notorio contenido extrafiscal, destacando en estas, además de las recaudatorias con fines de protección, aquéllas como las de regular la entrada, salida y control de mercancías a territorio nacional; el depósito en aduana; el despacho de mercancías; el abandono de éstas; verificar la aplicación de cuotas compensatorias y la observancia de las demás regulaciones y restricciones no arancelarias al comercio exterior.

Asimismo el establecimiento de regímenes aduaneros, el tránsito de mercancías; identificar a las autoridades de la materia; definir los recintos fiscal y fiscalizado; establecer reglas de valoración aduanera; precisar a la franja y a la región fronteriza; disponer las figuras y atribuciones de los agentes y apoderados aduanales y dictaminadores aduaneros y señalar las causas de procedencia de cancelación de sus patentes y autorizaciones.

También determinar los pedimentos, las infracciones y sanciones, regular los procedimientos administrativos en materia aduanera; incorporar elementos modernos en las actividades inherentes para eficientarlas; promover la inversión y las exportaciones; cumplir compromisos internacionales asumidos

⁸ Las negritas son mías.

en tratados y convenciones, destacando en ello la protección de la propiedad intelectual; y, establecer reglas para facilitar la práctica aduanera en general.

Esto entre otros aspectos más de índole económica, administrativa, financiera, de salud pública, de protección ambiental e incluso penal, tendientes a la protección de la economía nacional, de la industria y a salvaguardar la seguridad nacional.

Sin embargo debe resaltarse que el indicado cuerpo normativo al ser promulgado en su versión vigente, en un descuido o desatención evidente del legislador se presentó incompleto en un apartado de suma importancia como lo es el título noveno, relativo a los RA que prevé, en su capítulo único, al solitario RR como medio de defensa, vía control interno, en contra de todas las resoluciones definitivas que dicten las autoridades aduaneras y derivadas de las actividades aludidas.

En efecto, sobre este particular solo se dispone un breve párrafo en un solitario artículo 203 con una redacción omisa e inadecuada al contexto del que emana, que nada dice ni regula de forma precisa y suficiente en cuanto a la interposición, tramite y definición del indicado RR, sino que se concreta a referirlo y valiéndose de la supletoriedad expresa contenida en dicho numeral y en el diverso artículo 1º de la indicada ley, realizar remisión de todo esto a las normas del CFF, para que sea este ordenamiento el aplicable en los aspectos indicados.

Pero no obstante que el Código Fiscal de mérito si dispone tal medio de defensa en vía de control interno de una manera completa y clara, previendo la sustanciación integral del mismo, esto en el Título Quinto, Capítulo I, Secciones Primera, Segunda y Tercera, específicamente en sus artículos 116, 117 fracción I inciso c, 120, 121, 122, 123, 124, 124-A, 125, 126, 127, 128, 129, 130, 131, 132, 133 y 133-A, lo cierto es que lo hace diseñado y ajustado en

términos, plazos, condiciones y alcance a las disposiciones particulares de esa codificación impositiva, cuyo bien jurídico tutelado, aunque común en aspectos de recaudación tributaria, entraña diferencias sustanciales con la LA por referirse ésta a un SN ajeno en su escenario actual.

Es decir, pese a tratarse la legislación aduanera referida de una relativamente moderna y creada con objetivos específicos en su oportunidad, mismos que se refieren líneas atrás, lo cierto en ello es que por lo que hace al tema en comento no se colma dicha circunstancia.

Esto es, si una de sus razones fue proporcionar seguridad jurídica, materializado ello, acorde con Jorge Witker (1996), “al evitar dispersión de la normatividad aduanera en diversos ordenamientos jurídicos”, simple y sencillamente tal fin no se satisface por lo que atañe al RR, a la sazón de los comentarios vertidos.

Pero más aún, de la limitada redacción plasmada por el Poder Legislativo Federal (PLF) en el párrafo primero del artículo 203 de la LA, se puede simplemente concluir, sin faltar razón para ello, que esta codificación ni tan siquiera dispone un medio de defensa en vía administrativa propio, acogiéndose a la suplencia, inclusive desde la denominación del mismo, de las normas fiscales al puntualizar textualmente que: **“En contra de todas las resoluciones definitivas que dicten las autoridades aduaneras procederá el recurso de revocación establecido en el Código Fiscal de la Federación”**⁹.

O sea que no procederá el RR propio de la LA, el cual, dispuesto así, ni siquiera existe como tal, ni menos se le regula; sino que el procedente lo será el precisado por el cuerpo normativo fiscal, lo que no puede ni debe aceptarse, primero, porque ello no es congruente a la intención inicial de adaptar

⁹ Las negritas son mías.

sus hipótesis al contexto global del intercambio comercial y, segundo, porque se tiene el criterio definido del Poder Judicial Federal (PJF) de que toda ley o reglamento que no otorgue a los quejosos la garantía de audiencia, es inconstitucional.

Esto sin soslayar que en todos los ordenamientos legales en los que confluyen reglas sustantivas y adjetivas, en especial los de naturaleza administrativa, por lógica y necesidad jurídica, atentos al contenido e interpretación de la fracción IV del artículo 107 Constitucional¹⁰, deben establecerse los medios y mecanismos de defensa a los que pueden acudir los destinatarios de la norma para procurar que en los actos y omisiones que se originen al amparo de su texto, se garantice la justicia completa dotada de imparcialidad y apegada a los principios del derecho,

Además el referido medio de impugnación se dispone con un carácter optativo, a diferencia de lo que ocurría anteriormente (Ley Aduanera de 1981, párrafo segundo del artículo 142¹¹), donde se obligaba al interesado a agotar dicho recurso antes de solicitar la actuación del Tribunal Fiscal de la Federación (TFF)¹² y si bien es cierto el aspecto optativo ya se había contemplado en jurisprudencia, el hecho de que esté incorporado ahora en la ley genera situaciones que también constituyen motivo de análisis en este trabajo de investigación.

De lo indicado se sigue, sin margen a la duda, que en el tema materia de examen, se está en presencia de un claro defecto normativo previsto por la

¹⁰ De la fracción IV del artículo 107 de la CPEUM, se desprende la necesidad de la figura y presencia de los medios de defensa legal, en especial de los recursos, en tratándose de la materia administrativa (leyes y reglamentos).

¹¹ Dicho precepto textualmente disponía: “El recurso de revocación deberá agotarse por el interesado antes de interponer juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación”.

¹² El TFF cambio su nombre a Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (TFJFA), encargándose de dirimir controversias jurídicas suscitadas entre la Administración Pública Federal y los particulares. No forma parte del PJF (DOF 31 de diciembre de 2000).

legislación aduanera que debe ser objeto de cuidadoso escrutinio a efecto de llegar a propuestas válidas y viables tendientes a introducir, de demostrarse la necesidad y pertinencia de ello, de manera armónica, específica, clara y pormenorizada, no solo la posibilidad en vía de control interno, de la revocación de aquellos actos y resoluciones emitidos por la autoridad competente al amparo de sus disposiciones y que se estimen perjudiciales de los intereses de alguien, sino también y al constituir un cuerpo normativo con disposiciones tanto de naturaleza sustantiva como adjetiva, la sustanciación integral propia de dicho medio de impugnación, sea ello en el texto mismo de la ley respectiva o de manera reglamentaria incluso, en aras todo esto de evitar dispersión de la normatividad aduanera en diversos ordenamientos jurídicos y proporcionar seguridad jurídica al gobernado.

Ello debe ser así pues siendo este medio de impugnación simple y sencillamente el único que da la pauta al particular para procurarse el respeto y salvaguarda de sus garantías de seguridad jurídica y legalidad, en la interpretación y aplicación de las disposiciones de la legislación por parte y ante la misma autoridad a quien se ha encomendado su cuidado, luego entonces y por sentido práctico es imperativo que prevea la sustanciación completa del mismo y la exigencia de su agotamiento previo, antes de acudir a instancias jurisdiccionales, atendiendo en ese proceso al bien jurídico tutelado y a la naturaleza específica del propio ordenamiento y del SN del que emana.

Es así como con base en las consideraciones apuntadas anteriormente, medularmente se planean las siguientes preguntas de investigación específicas, cuya puntual respuesta será fin primordial de este trabajo doctoral:

- a) ¿Es el DA una nueva disciplina en el contexto jurídico nacional mexicano?;
- b) ¿Constituye el DA un SN autónomo?;

- c) ¿Qué relevancia adquiere la LA en el ámbito del DA mexicano actual?;
- d) ¿Qué antecedentes tiene la LA en vigor?;
- e) ¿Qué trascendencia e importancia concierne al RR previsto por la LA vigente?;
- f) ¿Se ajusta adecuadamente el RR previsto por la LA de México, al contexto de su aplicación?;
- g) ¿Es congruente con la realidad de las normas aduaneras, la aplicación supletoria del CFF prevista por los artículos 1º y 203 párrafo primero de la LA?;
- h) ¿Es pertinente la circunstancia optativa atribuida al RR aduanero por la propia ley de la materia?;
- i) ¿Que defectos se advierten en el SNA, con relación a los RA previstos por la LA?;
- j) ¿Cómo se disponen los medios de defensa administrativos previstos por las legislaciones aduaneras de otros países?;
- k) ¿Cómo se establecen los medios de defensa en vía de control interno, por legislaciones de carácter administrativo en México?; y,
- l) De ser el caso, ¿Qué alternativas de solución se pueden adoptar para corregir el defecto sistémico del que adolece la LA en materia de RA?.

Justificación

Como se anotó anteriormente, la LA es pieza fundamental en la estructura del SNA reconocido actualmente como tal en la nación mexicana.

Sin embargo y sin pretender que sea la única circunstancia que le impide a dicho sistema alcanzar los ideales de la completitud, coherencia e independencia, es un hecho que la deficiente disposición que se hizo del artículo 203 párrafo primero de la citada codificación, contribuye con mucho a la imperfección del mismo.

Pero lo más grave de esto, es que de manera directa constituye una razón para que los derechos de aquéllos que se ven afectados con las resoluciones que al amparo de las normas aduaneras se emiten por las autoridades competentes, se vean menguados y afectadas sus garantías de seguridad jurídica, pues al acudir a la defensa de sus intereses a través de la revocación, tienen que ajustarse a hipótesis de un cuerpo legal muy diferente como lo es el fiscal, que no garantiza ceñirse al contexto aduanero actual, lo que en ocasiones les produce perjuicios patrimoniales a través de la imposición de sanciones.

Y es que este tema lejos de reducirse a un simple defecto normativo que eventualmente se cubre con la supletoriedad descrita, en la práctica comercial real y actual, de flujo de personas, mercancías y bienes, de recaudación de impuestos, de abandono de mercancías, de embargos de bienes, de inicio de procedimientos administrativos, de determinación de infracciones y de imposición de sanciones, de conflictos jurídicos en general y de otros diversos que se experimentan cotidianamente en las 49 aduanas, adquiere sobrada trascendencia si se consideran además los siguientes datos numéricos:

Según información que proporciona el Centro de Estudios Migratorios (CEM, 2012) del Instituto Nacional de Migración (INM, 2012), una referencia trascendental lo constituye sin lugar a dudas que a México, durante el año 2011, ingresaron o se internaron a su territorio nacional, donde desde luego todos pasaron por alguna de las 49 aduanas instaladas en el país, un total de 23'890,123 personas.

Para el referido Instituto, dicha cifra se integró específicamente de extranjeros no inmigrantes, extranjeros no residentes en México tales como turistas, transmigrantes, visitantes de negocios, visitantes locales marítimos, tripulación marítima, tripulación aérea, visitantes locales terrestres, trabajadores fronterizos, diplomáticos, visitantes distinguidos y visitantes provisionales.

También por extranjeros residentes temporales en México, incluidos en ellos estudiantes, corresponsales, refugiados, asilados, ministros de culto o asociados religiosos y visitantes (rentistas, técnicos, científicos, artistas, deportistas, consejeros y cargos de confianza).

Además extranjeros residentes permanentes en México, tales como inmigrantes que comprenden artistas y deportistas, asimilados, cargos de confianza, científicos, familiares, inversionistas, profesionales, rentistas y técnicos; e inmigrados.

Y mexicanos, específicamente residentes en el país; residentes en el extranjero (Cifras que incluyen registros del Programa Paisano (PP) en los puntos de internación terrestre de la frontera norte¹³); diplomáticos; y, tripulación aérea mexicana.

¹³ Registro PP: 1° noviembre 2010 a 10 enero 2011 (operativo invierno 2010); 11 abril a 10 mayo (operativo semana santa 2011); 1° julio a 31 agosto (operativo verano 2011); y, 1° noviembre 2011 a 8 enero 2012 (operativo invierno 2011).

Por lo que corresponde al periodo de enero a junio del 2012¹⁴, ingresaron a territorio nacional mexicano, en similares condiciones a lo establecido con anterioridad y que también cumplieron con el paso aduanal, un total de 12´406,511 personas (CEM, 2012).

Por otra parte, de acuerdo a información proporcionada por el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI, 2011), por lo que concierne a mercancías que causaron abandono a favor del Fisco Federal (FF) durante los años del 2006 al 2010 en las 49 aduanas del país, ello por piezas, kilos, litros, pares, cajetillas, toneladas, bultos, paquetes, galones, cajas, metros cuadrados, botellas, juegos, cabezas, unidades, se representa en un número total de 477´419,894.87.

Asimismo, los conceptos anteriores, adicionándoles gramos, sacos y vehículos, sólo en el 2011 (IFAI, 2012) representaron un número total de 17´387,896.

Por lo que hace a los Procedimientos Administrativos en Materia Aduanera (PAMA's) iniciados en las 49 aduanas del país durante el periodo del 2006 al 2010 (IFAI, 2011), estos fueron un total de 39,294; en ese mismo lapso fueron determinados con resolución condenatoria 36,917 y sólo 2,881 PAMA's con resolución absolutoria.

De los PAMA's determinados con resolución condenatoria previamente, en ese periodo, según la misma fuente, fueron pagados en aduanas 13,391 en total.

¹⁴ Para este periodo el registro del PP comprende: 1º noviembre 2011 a 8 enero 2012 (operativo invierno 2011) y, 12 marzo a 16 abril (operativo semana santa 2012).

Sólo en el periodo del 2011 (IFAI, 2012), los PAMA's iniciados en todas las aduanas del país ascendieron a 7,637; asimismo en ese lapso 7,190 se determinaron con resolución condenatoria y 923 con resolución absolutoria.

Respecto al total de vehículos de propulsión mecánica embargados en las aduanas mexicanas durante el periodo del 2006 al 2011, el mismo ascendió a la cantidad de 16,076, acorde a lo informado por el IFAI (2012).

El total de pedimentos tramitados y pagados en las aduanas durante el periodo del 2006 al 2010 (IFAI, 2011) fue de 29'881,909.

En el lapso del 2006 al 2011, se interpusieron por parte de personas físicas, morales y organizaciones, ante la Administración Central de lo Contencioso (ACC) y ante las Administraciones Locales Jurídicas (ALJ) adscritas a la Administración General Jurídica (AGJ), dependencias estas del Servicio de Administración Tributaria (SAT), en contra de las resoluciones emitidas por las aduanas de México, es decir en las 49 existentes, un total de 57,539 RR, de los cuales se resolvieron de manera favorable al recurrente un total de 30,606 y de forma desfavorable a sus intereses, la cantidad de 26,932 (IFAI, 2012).

Por lo que concierne al personal total que al año 2011 laboraba en la ACC y en las ALJ adscritas a la AGJ, dependencias estas del SAT y que de manera directa se encargan de recibir, tramitar y resolver los RR interpuestos en contra de las resoluciones emitidas, esto en las Aduanas de México, asciende a 820 funcionarios (IFAI, 2012).

Ahora bien, un dato sobresaliente que ilustra sobradamente la importancia que para la nación tienen las aduanas, lo constituye el hecho de que el monto total de ingresos que recaudó el gobierno federal a través del SAT, por concepto de contribuciones en las 49 aduanas del país, específicamente de Impuesto al Valor Agregado (IVA), Impuesto General de Importación (IGI), Derecho de Trámite

Aduanero (DTA), Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS), Impuesto Sobre Automóviles Nuevos (ISAN) y otros en los que se incluyen Derechos y Aprovechamientos, en el lapso del 2006 al 2011, representó la cantidad total de \$1'461,499'147,052.00 (Un billón cuatrocientos sesenta y un mil cuatrocientos noventa y nueve millones ciento cuarenta y siete mil cincuenta y dos pesos moneda nacional) (IFAI, 2012).

Trasciende también que al año 2011, el número de patentes aduanales activas para realizar operaciones de comercio exterior eran 785 en el territorio nacional, según lo informado por el IFAI (2012).

Por lo que respecta a las actividades de vigilancia y protección a la salud pública, seguridad, economía, comercio e industria, derechos de autor, propiedad industrial y combate a la delincuencia, entre otros, que se desarrollan en las aduanas mexicanas, es decir aquéllas de eminente índole extrafiscal, sobresalen entre variados, algunos casos recientes, de enero al mes de agosto del 2012, que se estima interesante comentar, por las dimensiones y relevancia que entrañan y que muestran claramente la trascendencia de la actividad desarrollada en tales entidades, a través de información que proporciona en su página web Aduana México (2012):

Mediante comunicado de prensa número 004/2012 del 17 de enero de 2012, dicha instancia informó que se logró la inmovilización y posicionamiento, en el Puerto de Lázaro Cárdenas, Michoacán, de 12 contenedores en cuyo interior se encontraba Monometilamina, precursor químico utilizado para la elaboración de metanfetamina y clorhidrato de cocaína, con un peso aproximado de 194,900.00 kilogramos.

“Todos los contenedores arribaron en trasbordo al Puerto de Lázaro Cárdenas, Michoacán, procedentes de China. Diez de los contenedores tenían como destino final Puerto Quetzal, Guatemala, y los dos restantes se dirigían hacia el Puerto de Corinto, Nicaragua.

La Delegación de la PGR en el Estado de Michoacán, inició averiguación previa por un delito contra la salud, para la investigación y esclarecimiento de los hechos.

[...] Con acciones como ésta, el Gobierno Federal reafirma su compromiso de trabajar para la protección de la salud, evitando la venta, distribución y consumo de drogas elaboradas con la sustancia química asegurada”.

Por comunicado de prensa número 007/2012, del 24 de enero de 2012, se dio a conocer por Aduana México (AM) que tras un operativo de fiscalización de casinos que se efectuó de manera simultánea en tres ciudades de Sonora, se aseguraron más de 800 máquinas de juego con irregularidades.

“El operativo se realizó el 23 de enero y contó con la participación de más de 130 funcionarios de instituciones como la Secretaría de la Defensa Nacional, la Secretaría de Seguridad Pública Federal y el Servicio de Administración Tributaria.

En total, se revisaron más de 1,400 máquinas de juego en cinco casinos diferentes en las ciudades de Hermosillo, Guaymas y Ciudad Obregón, Sonora.

De las máquinas revisadas, más de 800 fueron embargadas debido a que no presentaron los documentos pertinentes para acreditar su legal importación a territorio nacional o se comprobó un incumplimiento de normas oficiales mexicanas.

Este tipo de operativos forma parte de las acciones que el Gobierno Federal lleva a cabo para verificar el correcto cumplimiento de las obligaciones fiscales y de comercio exterior”¹⁵.

En el aviso de prensa número 009/2012, del 31 de enero de 2012, se enteró que la Aduana de Tijuana aseguró más de 9,400 cartuchos útiles, cinco armas y una mira telescópica, que intentaron ingresar a territorio nacional ocultos en un vehículo.

“El incidente se llevó a cabo cuando ingresó por el carril de nada que declarar del Cruce Internacional “Puerta México”, adscrito a la Aduana de Tijuana, un vehículo con placas de circulación del Estado de California, Estados Unidos.

¹⁵ Las negritas son mías.

Al realizar la inspección física del automóvil, en la parte trasera se encontraron más de 9,400 cartuchos útiles de diferentes calibres, más de 60 piezas de cascos percutidos calibre 5.56 mm, una escopeta calibre 12, un rifle calibre 300, una mira telescópica, un rifle calibre .223, así como una carabina y un revólver, ambos calibre .22.

[...] Las distintas aduanas mexicanas han asegurado, durante el sexenio en curso, más de 527,000 cartuchos útiles¹⁶.

Aseguramientos como éste se consiguen gracias al reforzamiento en las medidas de control en las aduanas, que evitan que mercancía que puede poner en riesgo la seguridad nacional ingrese al país”.

Por comunicado de prensa número 012/2012 del 21 de febrero de 2012, se dio cuenta que a través de la Aduana de Nogales, Sonora, se aseguraron más de 2 toneladas de marihuana dentro de un embarque de chiles de exportación.

“Los hechos ocurrieron cuando se realizó una revisión con equipo de alta tecnología a un embarque de chiles que pretendía ser exportado a Estados Unidos.

Al detectar diversas irregularidades, se llevó a cabo una inspección física de la mercancía, en donde se hallaron 288 paquetes de marihuana, que dieron un total de más de dos toneladas.

[...] En lo que va del sexenio, las distintas aduanas del país han asegurado más de 66 toneladas de marihuana, por lo que éste hecho se sumará a dicha cifra¹⁷.

Con estas acciones, el Gobierno Federal continúa combatiendo a las organizaciones delictivas, refrendando su compromiso de traer el clima de paz y tranquilidad que demanda y merece la sociedad mexicana”.

A través del comunicado de prensa número 021/2012 del 27 de marzo de 2012, se anunció que el SAT, a través de la Aduana de Veracruz, aseguró más de 24 mil botellas apócrifas de brandy, que pretendían ser internadas al país de manera ilegal.

¹⁶ Las negritas son mías.

¹⁷ Las negritas son mías.

“El aseguramiento se llevó a cabo el pasado 12 de marzo, cuando personal de la Aduana realizaba una revisión de diversa mercancía procedente de España. En esta inspección se detectaron dos contenedores con más de 24 mil botellas de brandy que ostentaban la marca Pedro Domecq, sin contar con los registros de autenticidad correspondientes, además de presentar irregularidades en el embalaje, el embotellado, las etiquetas y los marbetes.

Aseguramientos como éstos se dan gracias al reforzamiento de medidas de seguridad en las aduanas del país, **con el objetivo de proteger los derechos de autor y la propiedad industrial**¹⁸ para evitar que sean violentados y salvaguardar la economía formal”.

Según el aviso de prensa número 028/2012 del 7 de mayo de 2012, fue notificado por AM que el SAT, la Secretaría de Marina-Armada de México (SEMAR) y la Procuraduría General de la República (PGR), aseguraron dos contenedores con aproximadamente 32 toneladas de Monometilamina, precursor químico para la elaboración de drogas sintéticas.

“Los hechos ocurrieron este 30 de abril, una vez que se hicieron las pruebas correspondientes a la mercancía declarada como Sulfato de Aluminio, que arribó al puerto de Veracruz en dos contenedores transportados por el buque “MSC Brianna” procedente de China.

La sustancia química fue puesta a disposición del Ministerio Público de la Federación para investigar y deslindar las responsabilidades legales que resulten procedentes”.

Conforme al comunicado de prensa 048/2012 del 30 de julio de 2012, se informó que, como parte de las acciones encaminadas al combate del comercio ilegal en el país, el SAT llevó a cabo la destrucción de más de 82 millones 800 mil cigarrillos que fueron asegurados a través de la Aduana de Mazatlán, Sinaloa.

“Los cigarrillos, que venían en ocho contenedores, no cumplieron con las regulaciones y restricciones no arancelarias aplicables y por tratarse de mercancía de comercio exterior no transferible al Servicio de Administración y Enajenación de Bienes (SAE), se procedió a su destrucción.

Esta acción es el resultado del trabajo de inteligencia en las Aduanas del país, logrando de manera exitosa que esta mercancía ilegal no llegara al

¹⁸ Las negritas son mías.

mercado nacional, con los daños económicos y a la salud pública que ello implica.

El proceso de destrucción comenzó el 23 de julio y terminará el 1º de agosto de 2012, y se cuenta con el apoyo de elementos de la Secretaría de Marina-Armada de México, la Procuraduría General de la República y autoridades sanitarias.

De acuerdo con expertos de la industria tabacalera, este proceso representa el aseguramiento más grande de cigarrillos en la historia de México y nos ubica entre los cuatro primeros países del mundo en el presente ejercicio¹⁹.

Por aviso de prensa número 032/2012 del 17 de junio de 2012, fue dado a conocer que derivado de acciones conjuntas entre la PGR, el SAT y la SEMAR, se aseguró en Manzanillo, Colima, el contenedor número CMAU1723945 cargado con más de 16 toneladas de Metilamina, precursor químico útil para la elaboración de drogas sintéticas; este producto era transportado por el buque Xin Yan Tai proveniente de Busán, Corea del Sur.

“En dicho contenedor, personal de las tres dependencias, localizó alrededor de 640 sacos de 25 kilos cada uno, que en su conjunto arrojaron un peso de más de 16 mil kilogramos de la sustancia mencionada.

La Metilamina es considerada como psicotrópico y/o precursor químico por las leyes General de Salud y Federal para el Control de Precursores Químicos, Productos Químicos Esenciales y Máquinas para Elaborar Cápsulas, Tabletas y/o Comprimidos.

Después de la revisión y toma de muestras correspondientes, el cargamento de esa sustancia fue puesto a disposición del Ministerio Público de la Federación, quién inició la averiguación previa respectiva por la comisión del delito contra la salud, en la modalidad de introducción al país del psicotrópico y precursor químico denominado Metilamina, en contra de quien o quienes resulten responsables.

Una vez terminadas las diligencias ministeriales se autorizó la realización de las maniobras de carga y descarga, así como de mantenimiento propias de la embarcación, con la finalidad de evitar afectaciones de las actividades del Puerto de Manzanillo, la compañía naviera y el Recinto Fiscalizado”.

¹⁹ Las negritas son más.

Según el comunicado de prensa número 044/2012 del 18 de julio de 2012, el SAT informó que, a través de la Aduana de Ciudad del Carmen, Campeche, aseguró más de 140,500 piezas de mercancía apócrifa.

“Los hechos ocurrieron el pasado 13 de julio cuando, durante un operativo en coordinación con elementos de la Secretaría de Seguridad Pública, se detuvo un tractocamión en el km 47 de la carretera Campeche-Mérida para una revisión de rutina.

Al realizar la inspección correspondiente, se encontraron al interior del remolque varias cajas que contenían, entre otros, ropa y calzado para dama y caballero, artículos escolares y accesorios para teléfonos celulares.

El conductor no presentó la documentación necesaria para acreditar la estancia legal de la mercancía en territorio nacional, por lo que, el vehículo, fue trasladado a los patios fiscales de la Aduana de Ciudad del Carmen para su aseguramiento.

La mercancía, el vehículo y el conductor, fueron puestos a disposición del Ministerio Público de la Federación para iniciar las investigaciones y deslindar las responsabilidades legales que correspondan.

Con este tipo de acciones el Gobierno Federal refrenda su compromiso con la industria nacional de evitar que productos ingresen a territorio nacional de manera ilegal, salvaguardando con ello la economía formal de los mexicanos²⁰”.

El aviso de prensa número 050/2012, de fecha 2 de agosto del 2012, informó sobre el aseguramiento, en Manzanillo, Colima, de más de 10 millones de cigarrillos ilegales, empacados en más de 1,000 cajas, que arribaron a México en un buque procedente de Panamá.

“Las cajas con cigarros, que no contaban con la documentación correspondiente para su legal importación, venían ocultas dentro del contenedor MSCU9070535 a bordo del buque “Atlantic Voyager”, en el cual se había manifestado transportar ollas de aluminio.

En el aseguramiento, hecho este medio día, participaron la Secretaría de Marina-Armada de México, el Servicio de Administración Tributaria y la Procuraduría General de la República. La mercancía asegurada fue puesta a disposición del Ministerio Público de la Federación.

²⁰ Las negritas son mías.

Estas acciones se logran gracias a la coordinación entre las autoridades federales, con el fin común de combatir el tráfico ilícito de mercancía en nuestro país”.

A través de comunicado de prensa número 051/2012 del 2 de agosto del 2012, se informó que a través de la Aduana de Nuevo Laredo, se llevó a cabo el aseguramiento de más de 44,000 dólares de Estados Unidos que un hombre pretendía ingresar ilegalmente al país.

“Los hechos ocurrieron en el Puente Internacional I, adscrito a la Aduana de Nuevo Laredo, cuando se realizaba la inspección física de un vehículo. Durante la revisión se detectaron dos cajas en la parte trasera del automóvil que contenían una pantalla de plasma y un equipo de audio casero.

Al revisar las cajas y sacar los aparatos electrónicos, el personal de la Aduana se percató que el dinero se encontraba escondido y pegado a los costados de dichos aparatos.

Este hecho se suma a los más de 50 millones de dólares que las aduanas mexicanas han asegurado desde en lo que va del (presente) sexenio²¹.

En el aviso de prensa número 053/2012 del 03 de agosto de 2012, fue dado a conocer por AM que como parte de las acciones encaminadas al combate del comercio ilegal en el país, el SAT llevó a cabo la destrucción de más de 400 mil cigarrillos que fueron asegurados a través de la Aduana de Coatzacoalcos, Veracruz.

“Los cigarrillos, que venían en la caja seca de una empresa de mensajería y paquetería, fueron asegurados por no presentar la documentación aduanera necesaria para acreditar su legal estancia o tenencia en el país. Por tratarse de mercancía de comercio exterior no transferible al Servicio de Administración y Enajenación de Bienes (SAEB), se procedió a su destrucción toda vez que pasaron a propiedad del Fisco Federal.

Los cigarros, provenientes de países como Paraguay, China y Vietnam, tampoco presentaban pictogramas, marcas, ni registro de fabricación. El proceso de destrucción se llevó a cabo del 23 al 26 de julio del 2012.

²¹ Las negritas son mías.

Esta acción es el resultado del trabajo de inteligencia en las Aduanas del país, logrando de manera exitosa que esta mercancía ilegal no llegara al mercado nacional, con los daños económicos y a la salud pública que ello implica²².

Y por comunicado de prensa número 062/2012 del 16 de agosto de 2012, AM informó que a través de la Aduana de Lázaro Cárdenas, Michoacán, se detectaron alrededor de 2,300 llantas ilegales.

“Los hechos ocurrieron el pasado 2 de agosto, cuando personal adscrito a esta aduana realizó una revisión de 5 contenedores procedentes de China.

Al realizar dicha inspección, se encontraron alrededor de 2,300 llantas para automóviles las cuales no contaban con la documentación necesaria para acreditar los derechos de marca en el país.

La mercancía quedó a disposición del Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial para iniciar las investigaciones y deslindar las responsabilidades legales que correspondan.

Con este tipo de acciones el Gobierno Federal refrenda su compromiso con la industria nacional de evitar que productos ingresen a territorio nacional de manera ilegal, salvaguardando con ello la economía formal de los mexicanos²³.

Es pues en base a las consideraciones expuestas, que evidentemente justifican la importancia que revisten las aduanas en esta época y por ende el DA que las rige, que se procederá en esta investigación a evaluar y determinar si resulta jurídicamente lógico, apropiado y congruente además de práctico y suficiente, que la LA, que constituye una herramienta fundamental para el ámbito que regula, según lo señalado, en lo concerniente a la figura impugnativa de orden administrativo que prevé, la disponga en la forma en que lo hace y si es adecuada la remisión legal que contiene respecto de las normas específicas del CFF, así como lo optativo de su interposición.

²² Las negritas son mías.

²³ Las negritas son mías.

Como también, de ser el caso, este análisis lleva como objetivo el proponer las medidas y mecanismos adecuados tendientes a lograr una codificación aduanera coherente, completa e independiente, ordenada sistemáticamente y provista de un mecanismo de impugnación interno propio, oportuno y práctico, congruente con sus objetivos, ajustado a sus hipótesis específicas y al alcance de los particulares afectados por los actos y resoluciones de la autoridad, que les respete ampliamente su garantía de audiencia y les garantice la protección de sus legítimos intereses y evite menoscabo patrimonial innecesario, así como que posibilite la autotutela puntual de la tarea pública aduanera.

Antecedentes

Es incuestionable que con relación a la disciplina en estudio, sobre todo en lo concerniente al DA, muy especialmente analizadas las disposiciones de la legislación aduanera, existe diversidad de información, entre la que destacan iniciativas de ley presentadas por distintas instancias legitimadas al efecto, entre ellas el ejecutivo federal, ante el PLF, en ambas cámaras; tesis aisladas y jurisprudencia definida del PJP, artículos publicados, ensayos, tesis profesionales y de grado, libros especializados y una gama completa de material bibliográfico, disponibles tanto impresos como a través de medios electrónicos localizables en bases de datos, páginas web y otros vía internet, donde se abordan temas de naturaleza tal desde muy distintos y variados ángulos y puntos de vista.

Es decir es un área que no escapa al análisis de la propia legislación, la doctrina y la jurisprudencia en la nación mexicana.

Sin embargo y con relación al tema central en esta investigación, es decir lo concerniente al título noveno, relativo a los RA que prevé, en su capítulo único, al RR como medio de defensa, vía control interno, de ello poco o nada se ha

destinado de análisis o indagación, aun siendo un tema trascendente que amerita un serio trato.

Y si bien es cierto que al momento de estudiar temas relativos a la LA, siempre se alude al artículo 203 y las posibilidades de defensa que representa, según lo expuesto, no menos cierto resulta que solo se ocupan de dar vaga referencia del mismo y en tratándose de la revocación, el comentario se limita invariablemente a precisar que se remite, vía supletoriedad, a las reglas previstas por el CFF, pero sin jamás atisbar ni mucho menos profundizar, en la real implicación que ello supone y las consecuencias que derivan o pueden derivarse de la indicada circunstancia.

Como resultado no existe evidencia alguna conocida de haberse realizado, aunque sea de forma superficial, un análisis de la institución legal que ocupa esta investigación y, por lo tanto, se carece de alguna postura o pronunciamiento al respecto hasta la época actual.

De ahí el interés por adentrarse y analizar desde una perspectiva crítica a la figura del RR, previsto por la LA de México.

Objetivos

El objeto de estudio se centra en el título noveno, capítulo único de la LA de México, relativo a los RA.

Objetivo general

Analizar críticamente las incongruencias que presenta el recurso administrativo de revocación previsto en el título noveno, capítulo único, artículo 203, párrafo primero, de la LA de México.

Objetivos particulares y específicos

- 1 Clasificar conceptualmente a los medios de defensa o impugnación y al recurso en lo general, contrastando tales figuras jurídicas.
- 1.1 Definir a los medios de defensa o impugnación en general.
- 1.2 Distinguir a los recursos en general.
- 1.3 Comparar al medio de impugnación con el recurso.
- 1.4 Analizar, a la luz del derecho mexicano, la figura del recurso administrativo.
 - 1.4.1 Conocer al recurso administrativo.
- 1.5 Ubicar las ventajas y desventajas de los RA.
- 1.6 Identificar a los elementos del recurso administrativo.
- 1.7 Mostrar los principios de los RA.
- 1.8 Describir las reglas comunes de los RA.
- 1.9 Enumerar los requisitos de forma y de fondo de los RA.

- 1.10 Describir los requisitos de procedibilidad de los RA.
- 2 Identificar, en el SNA, al RR, determinando las hipótesis de procedencia, sustanciación integral, supletoriedad de la que es objeto y su opcionalidad.
 - 2.1 Describir al recurso administrativo de revocación.
 - 2.1.1 Determinar la diferencia con la revocación administrativa.
 - 2.2 Ubicar al RR en la LA de México.
 - 2.2.1 Analizar al SNA de México.
 - 2.2.2 Establecer la importancia de la actividad aduanera nacional.
 - 2.2.3 Mencionar los ordenamientos legales antecedentes de la LA.
 - 2.2.3.1 Comparar la LA con sus antecedentes.
 - 2.2.4 Analizar críticamente al recurso de revocación aduanero (RRA).
 - 2.2.4.1 Evaluar el defecto del SNA en materia de medios de defensa.
 - 2.2.5 Ilustrar las razones que permiten la supletoriedad de la legislación fiscal en el ámbito aduanero.
 - 2.2.5.1 Explicar la supletoriedad del CFF en el ámbito aduanero.

- 2.2.6 Evaluar, mediante un exhaustivo análisis crítico, la incongruencia e inconsistencia jurídica del RRA conforme su estructura vigente.
 - 2.2.6.1 Enfocar las incongruencias del artículo 203 de la LA.
 - 2.2.6.2 Distinguir inconsistencias jurídicas del RRA.
 - 2.2.6.3 Criticar la estructura vigente del RRA.
- 2.2.7 Indagar la circunstancia optativa atribuida al RRA, a fin de ajustarlo a la normatividad fiscal supletoria, así como la pertinencia de la enmienda que lo posibilitó.
 - 2.2.7.1 Mostrar el carácter optativo del RRA.
- 3 Definir al DC e indicar el alcance de la legislación comparada (LC).
 - 3.1 Explicar la importancia y trascendencia del DC.
 - 3.2 Comparar, desde la perspectiva de la LC internacional, a los medios de impugnación de carácter administrativo en materia aduanera, con el RR de la LA.
 - 3.3 Relacionar legislaciones aduaneras internacionales con la mexicana.
- 4 Comparar, desde la perspectiva de la LC nacional, a los medios de impugnación de carácter administrativo con el RRA.
 - 4.1 Diferenciar legislaciones administrativas nacionales, con la aduanera.
 - 4.2 Analizar similitudes y diferencias del ejercicio de DC.

- 5 Argumentar propuestas que posibiliten optimizar al RRA en el contexto de su aplicación.
- 5.1 Proponer alternativas para la optimización del RRA en el contexto de su aplicación.

Limitaciones

El tema planteado presenta varias limitaciones, entre las que sobresalen las siguientes:

a) La costumbre que la reiterada aplicación supletoria del CFF, en tratándose de la sustanciación del RRA, ha generado.

b) La falta total de análisis e interés de que ha sido objeto el tema, soslayándose sus inconvenientes.

c) El descuido existente en algunos sectores por reconocer la autonomía que actualmente distingue al DA.

d) El desinterés que sobre el particular se genera en el PEF y en los órganos legislativos federales, que buscan dar prioridad a asuntos de repercusión social y política mayormente demandados.

Delimitaciones

La investigación se centra en el análisis crítico específico del recurso administrativo de revocación, previsto por el título noveno, capítulo único, artículo 203 de la LA vigente en los Estados Unidos Mexicanos a partir del primero de abril de 1996.

En ese tenor, específicamente se dispone evaluar si la omisión de prever la sustanciación integral del indicado medio de defensa o dar la pauta para su reglamentación, provoca la insuficiencia de dicha legislación en cuanto a medios de control interno se refiere.

Además se enfoca en determinar si la circunstancia de remitir, vía supletoriedad, la sustanciación del RR de la codificación aduanera a los preceptos 116, 117 fracción I inciso c, 120, 121, 122, 123, 124, 124-A, 125, 126, 127, 128, 129, 130, 131, 132, 133 y 133-A del CFF, induce a la defectuosidad del SN al que pertenece aquélla legislación, situándola en la retaguardia de la evolución procesal administrativa nacional y aduanera internacional.

Metodología

De acuerdo al objeto de estudio, esta investigación se aborda desde una perspectiva argumentativa, analizando y confrontando la situación real que guarda la estructura actual del RR previsto por el artículo 203 de la LA de México, con las normas jurídicas vigentes que rigen al SN respectivo, explorando la posibilidad y pertinencia de optimizarlo al contexto de su aplicación.

Se basa en el análisis documental, utilizando para ello técnicas de localización y fijación de datos, examen de documentos y de contenidos, impresos y digitales o electrónicos, sobre todo doctrina a través de textos jurídicos y administrativos especializados en la materia objeto de investigación, diccionarios

jurídicos, también de la legislación aplicable, nacional e internacional, interpretación judicial realizada por la instancia competente, bases de datos diversas, información disponible sobre el tópico en dependencias gubernamentales de acceso a la información pública, adicionando asimismo diferentes datos estadísticos tratados a través del programa Excel, que dan sustento y evidencian la trascendencia del análisis que se efectúa.

Además debe destacarse particularmente en este análisis, la utilización, como técnica, del método comparado, en específico con legislación administrativa, aduanera y tributaria internacional y administrativa en el plano nacional, situándose en el contexto del derecho comparado descriptivo, realizando contrastes con legislaciones de países que, como México, comparten una tradición en la familia jurídica Romano-Germánica, codificando su derecho y con similares fuentes de creación.

Necesario resulta con motivo del análisis comparativo que se indica, reproducir el siguiente concepto y la perspectiva brindada sobre el particular por notables *ius comparatistas*:

“[...] Derecho comparado descriptivo. Rama que se refiere al análisis de las variantes que se puedan encontrar entre los sistemas jurídicos de dos o más países” (citado por Morineau, 2006: XX).

“Sin el auxilio del método comparativo, el jurista se acostumbra a considerar las soluciones de la legislación, la doctrina y la jurisprudencia de su país como las únicas posibles, con lo que sólo obtiene una concepción estrecha y limitada de su propio ordenamiento jurídico, y si, por el contrario, acude al contraste de este mismo ordenamiento con otros diversos puede ampliar sus horizontes culturales, comprender con mayor precisión el alcance de los problemas jurídicos y lograr una mayor sensibilidad para resolverlos, perfeccionando los instrumentos que se le han proporcionado, al utilizar la experiencia y los conocimientos derivados de otros sistemas jurídicos” (Fix-Zamudio, 1974: 238).

CAPÍTULO 1

MEDIOS DE DEFENSA Y RECURSOS EN GENERAL

“Burocracia es la creencia de que una disposición es eficaz porque se viene cumpliendo desde siempre”.

Herbert Simón

CAPÍTULO 1

MEDIOS DE DEFENSA Y RECURSOS EN GENERAL

Es indiscutible que en cualquier procedimiento legal, de la naturaleza que éste sea, la figura de los medios de defensa o impugnación tienen un especial lugar, significado y trascendencia.

En el ámbito del DA no se da la excepción, pues los mismos llevan como propósito que el afectado por una resolución pueda acudir a la instancia correspondiente en defensa de sus intereses y, en el caso de la autoridad, de proteger la legalidad de su acto.

De ahí y de la íntima relación que esta investigación guarda con la aludida institución legal, la necesidad de comenzar abordando en términos generales tal figura, definiéndola y señalando sus objetivos.

En esa tesitura, necesario resulta establecer el significado y alcance de los recursos en general, su relación y diferenciación con los medios de defensa o impugnación, precisando sus elementos y fines perseguidos al emplearse y clasificándolos, desde luego, para lograr así una comprensión más precisa de tal figura legal.

El recurso administrativo en lo particular, adquiere relevancia en cuanto a su análisis, motivo por el cual se le define y revela su utilidad, identificándose las clases existentes con determinación puntual de los principales, así como las

ventajas y desventajas que su empleo supone en el contexto de aplicación, culminándose su análisis mediante la indicación de sus elementos, principios que los rigen y los requisitos de forma, fondo y procedibilidad, procurando mostrar un panorama puntual de esta institución.

El objetivo de lo anterior se encamina a facilitar un acercamiento genérico con los conceptos indicados, que proporcionen los elementos de análisis suficientes para adentrarse en el estudio medular de esta investigación.

1.1 Medios de defensa o impugnación

Los medios de defensa (MD), en términos generales, se pueden definir como aquellos instrumentos procesales con los que cuenta el gobernado para oponerse a la actuación de la autoridad, cuando considere que la misma, en determinado acto o determinación, no está apegada a la ley o que le viole un derecho.

Por lo tanto, a través de los MD las resoluciones o actos de la autoridad son revisados para que se realicen conforme a derecho.

El objetivo fundamental de los mismos estriba en que sea la propia autoridad que emitió el acto o una instancia superior, quien revise su actuación a fin de que la modifique o anule, al considerarse que carece de algún requisito legal.

Doctrinalmente se define a esta figura jurídica en términos muy similares, pudiendo resumirse en lo siguiente: “Los medios de defensa legal son aquellos que la ley establece para inconformarse respecto de actos de autoridad o de la contraparte en el juicio” (Palomar, 1981: 852).

Es necesario precisar que desde la óptica del derecho procesal, los MD también son identificados como medios de impugnación (MI), es decir, se les menciona como términos sinónimos.

En tal sentido debe destacarse que el concepto de medio de impugnación alude a la idea de luchar contra una resolución de la autoridad de que se trate, para combatir jurídicamente su validez o legalidad.

“Los medios de impugnación son actos procesales de las partes dirigidos a obtener un nuevo examen, total o limitado a determinados extremos, y un nuevo proveimiento acerca de una resolución judicial que el impugnador no estima apegada a derecho, en el fondo o en la forma, o que reputa errónea en cuanto a la fijación de los hechos” (Ovalle, 1987: 198).

El PJF por su parte, ha sostenido en reiterados criterios que los MI son instituidos en la ley, con el objetivo fundamental de que el afectado por una resolución o sentencia pueda acudir a la instancia correspondiente en defensa de sus intereses y, en el caso de una autoridad, a proteger la legalidad de su acto.

Sustenta lo anterior la siguiente tesis aislada sostenida por la referida instancia judicial (2009):

“REVISIÓN FISCAL. ES IMPROCEDENTE DICHO RECURSO CONTRA LA SENTENCIA QUE RECONOCIÓ LA VALIDEZ DEL ACTO IMPUGNADO EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. Como principio general jurídico se establecen en la ley los medios de impugnación, con el propósito de que el afectado por una resolución o sentencia pueda acudir a la instancia correspondiente en defensa de sus intereses y, en el caso de una autoridad, a proteger la legalidad de su acto. Así, quien tiene la posibilidad legal de intentar un recurso, parte de la existencia de una afectación jurídica causada por la resolución que pretende impugnar, pues de ello deriva su derecho a instar ante el órgano jurisdiccional revisor que se examine su legalidad²⁴. Por tanto, si en el juicio contencioso administrativo federal se reconoció la validez del acto impugnado, es decir, su legalidad, no se surte el presupuesto indispensable que justifique

²⁴ Las negritas son mías.

jurídicamente que el Tribunal Colegiado de Circuito la revise en términos del artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, porque tal determinación no afecta a la autoridad recurrente. Por tanto, en dicha hipótesis es improcedente el recurso de revisión fiscal.

QUINTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Revisión fiscal 308/2008. Titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de la Función Pública, encargado de la Defensa Jurídica del Titular del Área de Responsabilidades del Órgano Interno de Control en Pemex Exploración y Producción. 9 de octubre de 2008. Unanimidad de votos. Ponente: César Thomé González. Secretaria: María Ernestina Delgadillo Villegas”.

Por regla general en todo tipo de proceso existe un principio de impugnación, aún en aquellos que no tengan reglamentados recursos, ya que es muy difícil que pudiere encontrarse un proceso que no admita un medio de defensa, de hecho en México se tiene el criterio del Poder Judicial en el sentido de que toda ley o reglamento que no otorgue a los quejosos la garantía de audiencia, es inconstitucional.

“Indudablemente que toda impugnación se basa en la falibilidad humana; los actos del hombre están expuestos a caer o a incurrir en equivocaciones y en injusticias. Esta puede ser considerada la razón de toda impugnación” (Gómez, 1983: 325).

En esta posición, no debe pasarse por alto lo que establece el artículo 25 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos -CADH- (Pacto de San José, 1969) a la que México se encuentra adherido²⁵, que determina:

“Artículo 25. Protección Judicial.

1.Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la

²⁵ México se adhirió a la CADH el 24 de marzo de 1981, entrando en vigor esa misma fecha.

Constitución, la ley o la presente convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

2. Los Estados partes se comprometen:

- a) a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso;
- b) a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y
- c) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso”.

Asimismo adquiere relevancia en el tema, lo previsto en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado el 16 de diciembre de 1966 en la Ciudad de Nueva York (ONU, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos) y con vigencia en México a partir del día 23 de junio de 1981²⁶, especialmente en la parte III, artículo 2 fracciones 2 y 3 incisos a), b) y c) de tal documento, donde se establece:

“PARTE II, ARTÍCULO 2:

2. Cada Estado Parte se compromete a adoptar con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones del presente Pacto, las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el presente Pacto y que no estuviesen ya garantizados por disposiciones legislativas o de otro carácter.

3. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a garantizar que:

- a) Toda persona cuyos derechos o libertades reconocidos en el presente Pacto hayan sido violados podrán interponer un recurso efectivo, aun cuando tal violación hubiera sido cometida por personas que actuaban en ejercicio de sus funciones oficiales;
- b) La autoridad competente, judicial, administrativa o legislativa, o cualquiera otra autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado, decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso y a desarrollar las posibilidades de recurso judicial;

²⁶ México se adhirió a dicho pacto el 23 de marzo de 1981 y cuyo decreto promulgatorio fue publicado en el DOF del día 20 de mayo de 1981.

c) Las autoridades competentes cumplirán toda decisión en que se hayan estimado procedente el recurso”.

Además debe tenerse muy en cuenta que en la Carta Magna se establece, en sus artículos 14 y 16, las garantías de legalidad y seguridad jurídica. Su cumplimiento hace entonces necesaria la existencia de procedimientos administrativos adecuados que revisen los actos de la autoridad para que se realicen conforme a la ley, es decir que se dispongan MD o MI suficientes para garantizar lo propio.

Sobre el tema, el reconocido jurista Eduardo Pallares (2003: 560) es más específico al mencionar que:

“Los medios de impugnación no solo comprenden los recursos ordinarios y extraordinarios que puedan hacerse valer contra las resoluciones judiciales, tales como la revocación, la apelación, el juicio de amparo, la apelación extraordinaria y la queja. También hay que incluir en ellos la oposición del tercero, el incidente de nulidad, la audiencia en rebeldía, la restitución *in integrum*, la revisión de oficio, la protesta, etc.”.

En ese contexto queda claro entonces y así se puede concluir, que los MD o MI, presentes necesariamente en cualquier proceso legal, son aquellos con los que cuenta cualquier gobernado con el objeto de someter a control las resoluciones o actos de las autoridades, emitidos en la secuela de un procedimiento, procurándose así su pleno apego a la legalidad y la salvaguarda legítima de sus garantías y derechos.

“Debemos partir de la idea elaborada por la doctrina procesal, en el sentido de que los medios de impugnación configuran los instrumentos jurídicos consagrados por las leyes procesales para corregir, modificar, revocar o anular los actos y las resoluciones judiciales, cuando adolecen de deficiencias, errores, ilegalidad o injusticia, por lo que éste concepto abarca una amplia gama de posibilidades [...]” (Fix-Zamudio y Ovalle, 1991: 103).

1.2 Los recursos en general

Desde la perspectiva legal, los recursos, por su parte, se caracterizan por ser MI que se plantean y resuelven dentro del propio proceso; combaten resoluciones emitidas en el curso del mismo o bien a través de ellos se impugna la sentencia definitiva, cuando esta no esté firme, abriendo por ende una segunda instancia al interior del mismo proceso.

Claro que no inician un nuevo y diferente proceso, sino que solamente continúan el ya existente, llevándolo a una nueva instancia, a un nuevo grado de conocimiento. No plantean un nuevo litigio ni establecen una novedosa relación procesal, sólo se concretan a la revisión, al examen del acto o resolución recurrida.

Recurso es el “retorno de una cosa al lugar de donde salió [...]; es la acción concedida por la ley al interesado en un juicio o en otro procedimiento para reclamar contra las resoluciones, ya sea ante la autoridad que los dictó, ya sea ante alguna otra”, señala Juan Palomar de Miguel (1981: 1,150).

O dicho en otras palabras, los recursos son MI que otorga la ley a las partes y a los terceros para que obtengan, mediante ellos, la revocación o modificación de un acto o resolución emitida por una autoridad de la naturaleza que ésta sea.

Ahora bien, al vocablo recurso se le atribuye un sentido amplio y uno restringido.

En sentido amplio significa el medio de impugnación otorgado por la ley para que la persona agraviada por alguna actuación o resolución de determinada autoridad judicial o administrativa, obtenga su revocación, modificación o nulidad.

En sentido más restringido, el recurso presupone que la revocación, rescisión o nulidad de una resolución estén encomendadas a tribunales de una instancia superior.

“El sector más importante de los medios de impugnación está constituido por los recursos, es decir, por los instrumentos que se pueden interponer dentro del mismo procedimiento generalmente ante un órgano judicial superior, por violaciones cometidas tanto en el mismo procedimiento como en las resoluciones judiciales respectivas” (Fix-Zamudio y Ovalle, 1991: 105).

En esta tesitura, al hablarse del tema de los recursos, es de suma importancia establecer que los mismos solo podrán concederse cuando la parte que los haga valer contra un acto o resolución de la autoridad, sufra un “agravio” o afectación por la actuación impugnada, es decir que se viole el derecho que le asista y que afecte su esfera jurídica importándole un daño a sus intereses, precisando que nunca pueden interponerse o promoverse por la instancia o autoridad que emite el acto o resolución.

Los elementos de todo recurso, fundamentalmente son: Un acto o resolución que serán impugnados; una autoridad o tribunal que los dictó; una instancia llamada a conocer del recurso mismo; un litigante agraviado con la resolución o acto que se tratan de impugnar y una nueva resolución que tenga como efecto modificar, revocar o invalidar la resolución recurrida.

Las características del recurso son que por regla general se interponen ante el mismo tribunal o autoridad que emitió la resolución o acto recurrido; por excepción ante el tribunal o autoridad que va a conocer del mismo, como en el

caso de los denominados recursos de inconstitucionalidad, de queja y de amparo y protección.

Del mismo modo, por regla general, se interponen para que conozca de ellos el superior jerárquico. Excepcionalmente le corresponderá conocer y fallar el recurso al tribunal o autoridad que emitió la determinación recurrida, como acontece en tratándose de los llamados recursos de reposición, aclaración y revocación.

De igual manera la regla general será que se interpongan contra resoluciones que no estén firmes o ejecutoriadas. La excepción será lo contrario, como ocurre con el recurso de revisión.

También deben interponerse por regla general dentro de un término perentorio; sin embargo los hay que no están sujetos a un plazo en cuanto a su interposición, como se actualiza en la inconstitucionalidad y el amparo.

Finalmente debe señalarse que los recursos procesales se clasifican en ordinarios, que son aquellos que están regulados por el propio sistema y que la ley los admite por regla general en contra de toda clase de resoluciones; y los extraordinarios, que comprenden los que excepcionalmente la ley admite en contra de determinadas resoluciones y por causales precisas.

De estos medios extraordinarios, algunos, están regidos por el propio sistema procesal en que se regulan; otros, por el contrario, pertenecen a un sistema procesal autónomo y diferente.

Por ejemplo, entre los medios extraordinarios de impugnación internos existen las llamadas apelaciones extraordinarias, y entre los externos se cuenta al juicio de amparo, tanto directo como indirecto,

Para el jurisconsulto Pallares (2003) los recursos extraordinarios no son propiamente recursos, pues incluso algunos de ellos implican el ejercicio de una nueva acción y la iniciación de un procedimiento distinto, cuyo objetivo es obtener la ineficacia de los actos que se están impugnando.

De lo anterior se arriba a la conclusión de que recurso es cualquier medio de defensa o impugnación que tienen los gobernados para rebatir, ante la propia autoridad o ante una instancia superior, los actos o resoluciones dictados por ella y que les provoquen un perjuicio, ya sea por la aplicación indebida de la ley, la no aplicación, o bien por arbitrariedades del funcionario que los dictó.

La finalidad que se busca es obtener la nulidad de la referida actuación o resolución, ya sea en forma parcial o total.

1.3 Distinción entre medio de impugnación y recurso

La distinción entre lo que llamamos MI y recursos, esencialmente radica en que el medio de impugnación, o más bien, la expresión de medio de impugnación abarca o comprende a los recursos. En otras palabras, la expresión medio de impugnación es mucho más amplia que el término recurso.

Básicamente los MI contienen a los recursos, que son aquellos reglamentados en un sistema procesal, que tiene vida dentro del mismo.

Lo que llevaría a este juego de palabras y de conceptos: Todo recurso es un medio de impugnación; más no todo medio de impugnación es un recurso.

“Todo recurso es, en realidad, un medio de impugnación; por el contrario, existen medios de impugnación que no son recursos. Esto significa pues que el medio de impugnación es el género, y el recurso es la especie” (Gómez, 1983: 327).

La doctrina jurídica coincide en establecer que el recurso, técnicamente, es un medio de impugnación intra procesal, en el sentido de que vive y se da dentro del seno mismo del proceso, ya sea como un reexamen parcial de ciertas cuestiones o aspectos o como una segunda etapa o segunda instancia, del mismo proceso de que se trate.

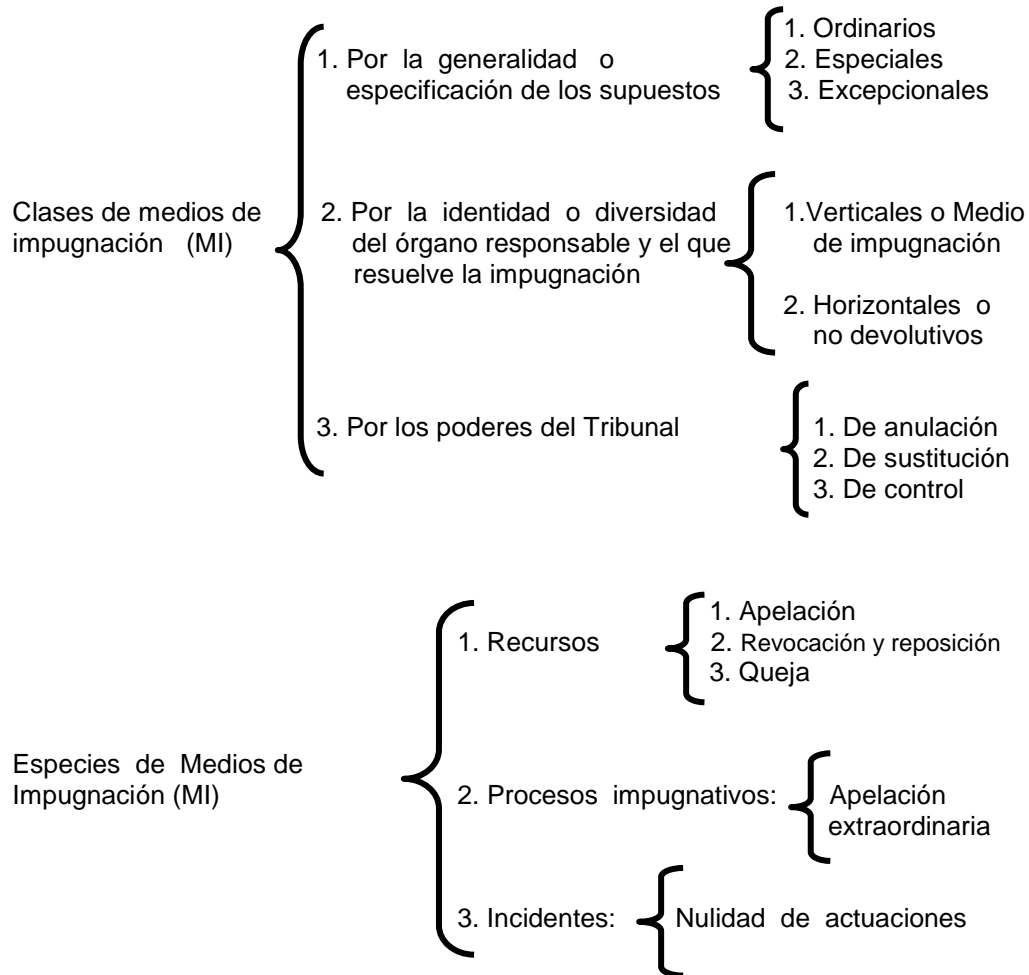
Por el contrario, pueden existir MI extra o meta procesales, entendiéndose esto en el sentido de que no están dentro del mismo proceso primario, ni tampoco forman parte de él; estos MI pueden ser considerados extraordinarios y de manera frecuente dan lugar a nuevos o ulteriores procesos.

“[...] el recurso vive y se da dentro de un proceso o bien se manifiesta como una segunda etapa [...] del mismo proceso [...] y constituye un medio ordinario de impugnación. El medio de impugnación propiamente dicho se da con total autonomía del proceso primario u original y da lugar a otro diverso proceso, es, por tanto, meta o extraprocesal y constituye un medio extraordinario de impugnación” (Torres, 1987: 353).

A la luz de tales consideraciones, puede sostenerse que es común que se identifiquen los conceptos de MI y de recursos, como si tales expresiones fueran sinónimas.

No obstante la doctrina considera que los recursos solo son una especie de los MI, que vienen a ser el género, de lo que se infiere la relación que priva entre ambas figuras jurídicas, pero también el propósito claramente definido y específico que en lo individual entrañan y que los diferencian (*Véase figura 1*).

Figura 1:
Clasificación de los medios de impugnación



Fuente: Ovalle (1987:208). La presente figura -cuadro sinóptico- muestra de forma clara como los MI son el género y los recursos la especie, quedando determinado también que no pueden emplearse como términos sinónimos.

1.4 El recurso administrativo

La justificación de los actos de la administración pública federal está contenida en la ley, debido a que la Constitución General de la República (CGR) exige determinada forma jurídica, de la cual deben estar revestidos todos los actos administrativos.

Ahora bien, una definición generalmente aceptada por la doctrina indica que por acto administrativo se debe entender:

“Una manifestación unilateral y externa de la voluntad que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos u obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general” (Acosta, 2003: 439).

Sin embargo es normal que en ocasiones las actuaciones de la citada administración, no se ciñan o circunscriban a los mandatos legales o reglamentarios; esto suele deberse a razones tales como contener interpretaciones incorrectas, arbitrariedad del servidor público actuante, exceso en el cumplimiento de las atribuciones, etcétera.

Como resulta lógico suponer, dichos actos provocan una violación en los derechos de los gobernados.

Sucede que la autoridad tiene, como administradora pública, la obligación de apegarse a criterios y normas que se encuentren contenidas en las leyes u ordenamientos del país, en este caso México, para justificar plenamente su actuación frente a los gobernados.

Desafortunadamente no siempre la actuación de las autoridades es tan eficaz y oportuna como se quisiera, debido, principalmente, a que como la interpretación de las leyes y las actuaciones derivadas de ellas son realizadas bajo el criterio de las personas, se generan fisuras que, en la mayoría de las ocasiones, son infundadas y provocan un importante perjuicio.

Ante tal circunstancia, el legislador se vio obligado a incorporar sistemas de control de la legalidad de tales acciones, a fin de darle oportunidad al particular de protegerse.

De esa manera, los recursos proporcionan a los gobernados y a la propia autoridad administrativa, la oportunidad de subsanar, mediante reglas jurídicas preestablecidas, las actuaciones y resoluciones contrarias a derecho, en aras de preservar el principio de legalidad que deben observar todas las autoridades.

En las apuntadas condiciones los RA son los MD que tienen a su alcance los particulares para rebatir, ante la propia autoridad, los actos o resoluciones dictados por ella y que le provoquen o acarreen un perjuicio, ya sea por la aplicación indebida de la ley, la no aplicación o la inexacta aplicación, o bien por arbitrariedades del funcionario que los realizó o los emitió.

Así, se puede hablar de que en el recurso administrativo se busca dirimir una controversia; un punto de desacuerdo que se le da a conocer a la autoridad ejecutante antes de acudir a instancias superiores.

Sobre este particular el PJJ (2002) se ha pronunciado en tesis aislada de la siguiente manera:

“RECURSOS EN SEDE ADMINISTRATIVA. NO IMPLICAN EL DESARROLLO DE UNA ACTIVIDAD JURISDICCIONAL. Los recursos administrativos y los pronunciamientos en ellos emitidos son actos de naturaleza administrativa, en tanto que el órgano que los tramita y resuelve no realiza una verdadera función jurisdiccional, ya que no hay controversia entre el particular que lo hace valer y el órgano de la administración pública, pues se trata de un mero control interno de legalidad de sus actos, que no es resuelto por un órgano imparcial e independiente del que emite el acto, además de que al promoverse el recurso por el particular afectado en contra de un acto administrativo, hay colaboración del gobernado para lograr eficiencia administrativa, para lo cual no obsta que el interesado recurrente resulte beneficiado con la resolución que se emita, por lo que, en todo caso, el recurso administrativo constituye un medio de control en la administración.²⁷ De lo anterior se concluye que el recurso en sede administrativa no implica una función jurisdiccional propiamente dicha, sino simplemente administrativa, pues no existe una verdadera controversia, ya que para ello sería indispensable que las pretensiones de la administración pública fueran contradictorias con las del particular, lo que no sucede, toda vez que hasta en

²⁷ Las negritas son mías.

tanto no haya sido agotada la vía administrativa, no podrá afirmarse que la administración sostiene un punto de contradicción con el particular.

Amparo directo en revisión 980/2001. Enlaces Radiofónicos, S.A. de C.V. 1o. de marzo de 2002. Cinco votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: María Dolores Omaña Ramírez.

Nota: Esta tesis está relacionada con las tesis cuyos números y rubros se detallan a continuación:

2a. L/2002. "ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA. EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECE DIVERSOS PRINCIPIOS QUE INTEGRAN AQUEL DERECHO PÚBLICO SUBJETIVO, A CUYA OBSERVANCIA ESTÁN OBLIGADAS LAS AUTORIDADES QUE REALIZAN ACTOS MATERIALMENTE JURISDICCIONALES.", 2a. LI/2002. "RECURSOS EN SEDE ADMINISTRATIVA. LOS PRINCIPIOS DE IMPARTICIÓN DE JUSTICIA, ESTABLECIDOS EN EL ARTÍCULO 17 CONSTITUCIONAL DEBEN ADECUARSE A LA NATURALEZA DE INTERÉS PÚBLICO DE AQUÉLLOS.", 2a. LIII/2002. "SEGURO SOCIAL. EL ARTÍCULO 25 DEL REGLAMENTO DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD PREVISTO EN LA LEY CORRESPONDIENTE, QUE ESTABLECE LOS REQUISITOS QUE DEBEN CUMPLIR LAS RESOLUCIONES, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE JUSTICIA PRONTA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL." y 2a. LIV/2002. "SEGURO SOCIAL. EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 25 DEL REGLAMENTO DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD PREVISTO EN LA LEY CORRESPONDIENTE, NO VIOLA LA GARANTÍA QUE ESTABLECE EL ARTÍCULO 17 CONSTITUCIONAL AL PERMITIR QUE LA RESOLUCIÓN SE EMITA SIN ABORDAR LA TOTALIDAD DE LOS AGRAVIOS PLANTEADOS, SI ALGUNO DE ELLOS RESULTA FUNDADO.", citadas en las páginas 299, 303, 310 y 311 de esta misma publicación, respectivamente".

Consecuentemente la finalidad que se persigue al hacer uso de un recurso administrativo se basa en obtener la nulidad de la referida actuación o resolución, según sea el caso, parcial o totalmente.

Según lo ha establecido puntualmente en su estudio el maestro Gabino Fraga (2003: 435):

"El recurso administrativo constituye un medio legal de que dispone el particular afectado en sus derechos o intereses por un acto administrativo determinado, para obtener en los términos legales de la autoridad administrativa, una revisión del propio acto, a fin de que dicha autoridad lo

revoque, lo anule o lo reforme en caso de encontrar comprobada la ilegalidad o la inoportunidad del mismo”.

Por su parte, la instancia judicial mexicana (2005) en este tenor ha determinado:

“RECURSOS ADMINISTRATIVOS Y JUICIO DE NULIDAD. SUS DIFERENCIAS. Existen distintos medios de protección administrativos y jurisdiccionales, establecidos a efecto de lograr la extinción de actos administrativos contrarios a derecho. Esos medios se han considerado de dos tipos: indirectos y directos. En los primeros el gobernado afectado no tiene intervención alguna ya que constituyen, por un lado, mecanismos de autotutela administrativa derivados del poder de revisión que ejercen los órganos superiores sobre los inferiores y que consisten en la supervisión de la actuación de sus subordinados a fin de verificar su legalidad y oportunidad. **Por su parte, en los medios directos, la participación de los gobernados es fundamental, ya que sin ella no tiene lugar esta forma de control. Dentro de ellos encontramos los recursos administrativos,** así como los procesos jurisdiccionales, bien sea ante tribunales administrativos o ante tribunales judiciales. **Estos medios de control constituyen una garantía para la protección de los derechos de los gobernados, y tienen como fin la revisión de la legalidad de la actuación administrativa, con el propósito de encauzarla dentro del marco legal.** Algunas diferencias entre los recursos administrativos y el juicio de nulidad, son: **a) La autoridad que conoce de los recursos administrativos, generalmente es la misma que emitió el acto o su superior jerárquico.** En cambio la autoridad que resuelve el juicio de nulidad, es una autoridad ajena a la autoridad que emitió el acto impugnado, autónoma e independiente del poder al que pertenece. **b) Los efectos de los recursos administrativos pueden ser de simple anulación, de reforma del acto impugnado, o de reconocimiento de un derecho.** Los efectos del juicio de nulidad son de mera anulación y de plena jurisdicción, en este último caso, sólo a efecto de reconocer y reparar un derecho subjetivo del actor, lesionado por el acto impugnado, teniendo el alcance no sólo de anular el acto, sino también de fijar los derechos del recurrente y condenar a la administración a restablecer y a hacer efectivos tales derechos. **c) En los recursos administrativos, la autoridad que conoce de los mismos se sujeta a los agravios y cuando es el superior jerárquico, en algunos casos, al examen de la oportunidad del acto impugnado.** En el juicio contencioso administrativo, el tribunal se sujeta a los agravios y en algunos casos está facultado para analizar oficiosamente algunas cuestiones, como la incompetencia de la autoridad que emitió la resolución impugnada y la ausencia total de fundamentación y motivación. **d) La función del recurso administrativo es el control en la administración, con el objeto de lograr la eficacia de su actuación, que es de orden público, y no a la tutela de intereses particulares, no obstante que el particular resulte beneficiado, puesto que cuando éste interpone el recurso, existe colaboración de su parte para lograr la eficiencia**

administrativa. En cambio en el juicio de nulidad, la función del tribunal es dirimir conflictos que se susciten entre la administración pública y los particulares. **e) Por tanto, los recursos administrativos no implican una función jurisdiccional, sino simplemente administrativa,**²⁸ a diferencia del juicio de nulidad, en el que sí existe una verdadera controversia entre el particular afectado y la administración pública, por lo que realiza una función jurisdiccional. En ese orden de ideas, cuando una Sala del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa declara la nulidad de una resolución que negó la devolución de impuestos, en términos de los artículos 238, fracción IV y 239, fracción III, del Código Fiscal de la Federación, no debe ser para efectos de indicar a la autoridad administrativa la forma en que debe proceder, al analizar si es procedente o no la devolución de impuestos solicitada por el actor, como si fuera superior jerárquico de la autoridad que emitió el acto impugnado (no obstante que es un tribunal ajeno a la administración pública) y asumiendo plena jurisdicción, pero no para tutelar un derecho del gobernado.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL CUARTO CIRCUITO.

Amparo directo 282/2004. Óscar J. Adame Garza. 9 de marzo de 2005. Unanimidad de votos. Ponente: José Carlos Rodríguez Navarro. Secretaria: Rebeca del Carmen Gómez Garza”.

Los principales RA que pueden interponerse en lo general, contra cualquier acto o motivo ante la misma autoridad que dictó la resolución que agravia al particular, conocidos como recursos ordinarios, mismos que agotan la vía administrativa y abren las etapas jurisdiccionales, son la reconsideración, la revocación, reposición, oposición o reclamación.

Los recursos ordinarios administrativos que pueden interponerse ante el superior jerárquico de la autoridad que dictó la resolución que agravia al particular, pero que no agotan la vía administrativa, suelen ser los recursos de alzada, revisión y jerárquico (*Véase tabla 1*).

Hay también recursos denominados especiales, que se pueden interponer ante un organismo administrativo especial o distintos de los organismos que han dictado la resolución y pueden afectar o no la vía administrativa, como el caso del

²⁸ Las negritas son mías.

recurso de inconformidad al que alude la Ley del Seguro Social (LSS) y el Reglamento de dicho medio de impugnación.

Tabla 1:
Principales recursos administrativos

RECURSO ADMINISTRATIVO	CLASE	EFFECTOS
Reconsideración	Ordinario	Agota la vía administrativa
Revocación	Ordinario	Agota la vía administrativa
Reposición	Ordinario	Agota la vía administrativa
Oposición	Ordinario	Agota la vía administrativa
Reclamación	Ordinario	Agota la vía administrativa
De alzada	Ordinario	No agota la vía administrativa
Revisión	Ordinario	No agota la vía administrativa
Jerárquico	Ordinario	No agota la vía administrativa
Inconformidad	Ordinario	No agota la vía administrativa
Inconformidad	Especial	Agotan o no la vía administrativa

Fuente: Elaboración propia. La presente tabla muestra los diferentes RA reconocidos por los ordenamientos legales de la materia, la clasificación específica que se les da y los efectos que originan al sustanciarse.

1.5 Ventajas y desventajas de los recursos administrativos

Hay buena cantidad de ventajas y desventajas que entrañan los RA que bien pueden limitar o fomentar su empleo, según el punto desde el que se les quiera ver.

Entre las primeras se pueden destacar las siguientes:

1. Permite corregir a la autoridad, en vía de control interno, errores administrativos, sin que otras instancias se percaten de ellos.

2. Proporciona a la autoridad un conocimiento pleno de las fallas en las leyes y procedimientos administrativos.

3. Se evita recargar de trabajo a instancias de naturaleza judicial, caso de los tribunales administrativos actuando éstos en vía de control externo.

4. El particular puede ser beneficiado con una resolución justa, aunque no necesariamente apegada a derecho.

5. Las instancias se resuelven, presumiblemente, en forma más rápida.

6. Es un instrumento eficaz de las autoridades administrativas, para el control de la legalidad.

7. Evita al gobernado un conflicto costoso, ya que él mismo puede preparar el medio de combate, sin entrar en los tecnicismos propios de los procedimientos ante los tribunales.

Para el reconocido fiscalista Emilio Margain (2004:197), el recurso administrativo cuenta:

“[...] con ventajas bastante interesantes, tales como ser un medio de control de legalidad, lavado de conciencia por parte de la autoridad y, en la mayoría de los casos, una opción barata para poder evitar llegar a una instancia superior, en donde seguramente los gastos serían demasiado elevados, ocasionando un detrimento económico importante para el afectado”.

En lo concerniente a las desventajas, se pueden citar las siguientes que sin duda en la práctica, son las más comunes:

1. En muchos casos los servidores públicos que conocen el recurso, le dan la razón a la propia autoridad administrativa. Por tanto muchos particulares

desconfían de la justicia administrativa, ya que consideran que es insegura y representa una pérdida de tiempo.

2. En innumerables ocasiones, la autoridad omite resolver el recurso planteado, porque debe darle la razón al recurrente y opta por retardar su resolución.

3. Aunque no se exigen requisitos exagerados para el trámite de los recursos, si existen ciertos tecnicismos jurídicos de forma y fondo que solo entienden los expertos en la materia, lo que vuelve un poco riesgoso su agotamiento por personas que no los conocen a plenitud.

Además en un sector importante de la doctrina, se resta trascendencia a los RA, los que califican de meras revisiones de la propia autoridad que generó el acto impugnado y hasta los tilda de insignificantes:

“A pesar de contar con ventajas bastante interesantes [...] no deja de tener un aspecto que, desde mi punto de vista, ocasiona que este recurso administrativo no funcione con la eficacia que debiera ser: la parte activa en la relación tributaria se convierte en juez y parte, lo cual genera un cierto grado de “obscuridad” en la decisión que dicha autoridad puede tomar acerca de la(s) impugnación(es) que se le realizan.

Algunos estudiosos han restado importancia al recurso administrativo, argumentando que no estudia de fondo la cuestión legal que dio origen a la controversia y solamente busca esclarecer de forma la situación que se presenta. Además, en la actualidad es considerado como un medio de defensa optativo; por lo cual este carácter permite realizar correcciones en cuanto al contenido del recurso, ya convertido en juicio y por consiguiente anexar aquello que hubiese sido omitido en la presentación del anterior [...] la autoridad, al estudiar el caso particular que se le presenta en un recurso, no podrá, bajo ninguna circunstancia, corregir los errores que hubiese cometido al dar origen al mismo para dictar resolución favorable a ella. Desafortunadamente, podemos observar en la práctica diaria que este precepto no se cumple a cabalidad, ya que, al no contestar el reclamo del afectado, “cubre” sus deficiencias, buscando que el particular pierda el interés en seguir peleando lo que a su criterio es justo. Si el particular cuenta con una adecuada asesoría jurídico-fiscal, seguramente ante instancias superiores no tendrá problema alguno para ganar el acto impugnado” (Sánchez, 2004: 217).

Por su parte el maestro Fraga (2003: 437 y 438) sobre este particular, citando al autor García Oviedo, precisa:

“Los recursos administrativos -directos o de alzada- no constituyen verdaderos juicios. Son meras revisiones que de sus actos efectúa la propia Administración para deshacer sus errores, si los hubiere. Falta en ellos la verdadera controversia, la discusión. El particular reclama, aduciendo en verdad, los fundamentos legales pertinentes. La Administración penetra, asimismo, en el fondo de la reclamación y resuelve según derecho; más lo proveído por ella es resultado de una mera labor de revisión, en que ha faltado la controversia ordenada y profunda del juicio. De aquí su insignificancia”.

Para finalizar, no puede ni debe dejarse pasar la oportunidad de citar lo que ha precisado la instancia judicial mexicana en jurisprudencia definida por reiteración de criterios (1973), con relación al tema de los RA, más allá de las ventajas y desventajas que pueden representar en caso de acudirse a ellos:

“RECURSOS ADMINISTRATIVOS, PROCEDENCIA DE LOS. No siendo manifiesta la improcedencia de los recursos administrativos, aun siendo opinable la cuestión, las autoridades deben entrar al fondo de los asuntos que se les plantean, **pues los recursos, juicios y medios de defensa en general, han sido creados para otorgar a los ciudadanos medios legales de facilitar la defensa de sus derechos, por lo que al examinar su procedencia, no deben ser tratados con un rigorismo que los convierta en trampas procesales que, en vez de facilitar, obstaculicen la defensa de tales derechos. La intención del legislador no debe estimarse como la de crear un laberinto en el que se extravían los afectados por resoluciones administrativas, sino como medios para lograr, en un estado de derecho, la solución legal de los conflictos y controversias.**²⁹

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Volumen 48, página 67. Amparo directo 587/70. Productos Etna, S.A. 19 de julio de 1972. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo Guzmán Orozco.

Volumen 55, página 71. Amparo en revisión 277/73. Alberto J. Farji, S.A. 10 de julio de 1973. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo Guzmán Orozco.

²⁹ Las negritas son mías.

Volumen 57, página 50. Amparo en revisión 491/73. Guillermo Barroso Chávez y Valezzi, S.A. 4 de septiembre de 1973. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo Guzmán Orozco.

Volumen 57, página 50. Amparo en revisión 344/73. Sindicato de Empleados en la Empresa del Frontón, Conexos y Similares, CROC. 10 de septiembre de 1973. Unanimidad de votos. La publicación no menciona el nombre del ponente.

Volumen 57, página 50. Amparo directo 411/73. Afianzadora Insurgentes, S.A. 24 de septiembre de 1973. Unanimidad de votos. La publicación no menciona el nombre del ponente”.

1.6 Elementos del recurso administrativo

Aquéllos que interponen RA, deberán tener especial cuidado en señalar perfectamente el objeto del recurso y los agravios, ya que, a falta de especificación concreta en este sentido, se corre el riesgo de que la autoridad sobresea o deseche el recurso por improcedente.

Existen elementos que son parte fundamental para la correcta interposición de un recurso administrativo. Dichos elementos se pueden clasificar en dos tipos: esenciales y secundarios.

Los esenciales serán aquellos que son inevitables en el contexto jurídico en el que se desenvuelve la acción del recurso administrativo. Los secundarios serán aquellos que, a pesar de su ausencia, no causan una desviación del objeto fundamental del recurso interpuesto.

La fundamentación legal, la causa de molestia (el medio, cobro o procedimiento a impugnar), son los elementos esenciales en la elaboración de un correcto recurso administrativo.

Son secundarios los elementos que deben cumplir los RA, pero si estos fallan, se podrán sustituir a petición de la autoridad, como por ejemplo: El término,

la autoridad ante quien se presenta, el plazo para resolución del recurso, el momento en que corren los plazos, cierta documentación, etcétera.

“Las resoluciones administrativas, no por el simple hecho de serlo, podrán ser impugnables a través de un recurso administrativo. Por ejemplo: Si yo soy un conductor ebrio, me haré acreedor a una resolución administrativa (una multa o algo más grave) que con mi acto generé y se encuentra bien aplicada; por lo tanto, esta resolución no sería impugnable. Para que una resolución sea impugnable deberá cumplir con ciertos requisitos: Que sea definitiva, que sea personal y concreta, que cause un agravio, que conste por escrito y que sea nueva. En este último punto cabe destacar que la resolución no deberá ser materia de una resolución anterior o bien, que no haya sido materia de recurso administrativo o juicio anterior al que se promueva” (Sánchez, 2004: 217).

En ese ámbito, básicamente los elementos específicos que un recurso administrativo debe contener para su correcta interposición y substanciación, son los siguientes:

1. La existencia de una resolución administrativa que afecte un derecho o un interés legítimo del particular recurrente.

2. La fijación en la ley de las autoridades administrativas ante quienes deben presentarse.

3. La fijación de un plazo dentro del cual deba interponerse el recurso.

4. Los requisitos de forma y elementos que deben incluirse en el escrito de interposición del recurso.

5. La fijación de un procedimiento para la tramitación del recurso, especificación de pruebas, etcétera.

6. La obligación de la autoridad revisora de dictar nueva resolución en cuanto al fondo.

Lo expuesto tiene aceptación entre los estudiosos del tema, como lo confirma la aseveración del connotado jurista Andrés Serra (2008: 728 y 729) quién señala:

“Los elementos necesarios o constitutivos del recurso administrativo, son los siguientes, los cuales deben estar contenidos en la ley: 1. Una resolución administrativa base para la impugnación por medio del recurso que puede o no agotar la vía administrativa; 2. Ella debe afectar o lesionar un interés o un derecho del particular; con el recurso este colabora con la administración pública en mantener la legitimidad; 3. La propia autoridad administrativa o el superior jerárquico ante el cual se interpone el recurso; 4. Un plazo para la interposición del recurso; 5. Determinados requisitos de la forma para proteger principalmente el interés general; la expresión de agravios; 6. Un procedimiento adecuado con señalamiento de pruebas, para sustanciarlo como garantía lógica necesaria para estimar la legalidad del acto; 7. La obligación que tiene la autoridad administrativa de dictar una nueva resolución en cuanto al fondo. Esta resolución puede comprender la revocación o modificación del acto impugnado, así como su ratificación o confirmación, o la eliminación del recurso intentado”.

Esto también se ha determinado mediante interpretación judicial, según la siguiente tesis aislada del PJF (1974):

“RECURSOS ADMINISTRATIVOS, FORMULISMOS Y EXIGENCIAS DE EXPRESION EN LOS. NO SON ESENCIALES PARA QUE PROCEDAN. La doctrina está de acuerdo en que recurrir es acudir ante un Juez u otra autoridad con alguna demanda o petición para que sea resuelta; y que recurso es la acción o efecto de recurrir, o más precisamente, la acción por medio de la cual se reclaman las resoluciones dictadas por la autoridad; que los elementos característicos del recurso son: la existencia de una resolución que afecte un derecho; la determinación por la ley de la autoridad ante quien deba presentarse; el plazo para ello; que se interponga por escrito; que exista un procedimiento para su tramitación y que la autoridad ante la que se interponga esté obligada a resolver. Por lo que se refiere a formulismos y exigencias de expresión, han sido atenuados en la legislación y la jurisprudencia, y se ha procurado no sólo simplificarlos, sino lograr la mayor facilidad para que juicios y recursos se tramiten con eficacia y rapidez. Así se ha determinado que la acción procede en juicio aun cuando no se exprese su nombre; que las demandas con irregularidades en vez de desecharlas se manden aclarar, tanto en el juicio de amparo como en los que regula el Código Federal de Procedimientos Civiles; que se faculta a las autoridades judiciales federales en el juicio de garantías para suplir el error en que haya incurrido la parte agraviada al citar la garantía cuya violación reclame, y aun

en los juicios ante el Tribunal Fiscal de la Federación se admite que no es necesario que se expresen en forma concreta en la demanda los agravios, ya que también pueden estudiarse los que implícitamente se han hecho valer al negar los hechos. En materia administrativa o fiscal, y en orden a los recursos, esta amplitud de criterio se explica porque, si en su origen los recursos tuvieron como fin proteger los derechos de los administrados, ese criterio ha sido sustituido por una concepción social en la que, sin desentenderse de los intereses particulares, se tiene presente como objetivo principal "el asegurar la juridicidad de la acción administrativa y con ella el interés de la administración que surge de las mismas normas jurídicas que regulan su actuación". De ahí que no sea aceptable desechar recursos o promociones por razones de forma o por exigencias de expresión, cuando sea posible suplir su oscuridad por medio de la interpretación; pues "la acción de los particulares en el control administrativo concurre no sólo a la defensa de sus derechos e intereses, sino también, y en forma principal, a garantizar la legitimidad administrativa; va de suyo que no existe interés alguno en eliminar esa intervención por meras deficiencias formales, ya que ello implicaría obrar contra esa legitimidad de la administración".

Amparo directo 3181/73. Banco Internacional, S.A. 11 de marzo de 1974. Cinco votos. Ponente: Antonio Rocha Cordero".

1.7 Principios de los recursos administrativos

Entendiéndose que los principios en esta materia se refieren a la base o fundamento sobre la cual se procede para su sustanciación, entonces se puede válidamente afirmar que el recurso administrativo se rige por los siguientes:

1. De legalidad o primacía de la ley. Que consiste en que las autoridades no tienen más facultades que las que las leyes les otorgan y que sus actos sólo son válidos, cuando se fundan en una norma legal y se ejecutan de acuerdo con lo que prescribe la misma.

"El principio de legalidad es la piedra angular del Estado de derecho, que abarca todos los aspectos de la acción de los órganos públicos. Toda actuación irregular de la Administración pública, que ocasione a un particular un agravio debe ser corregida dentro del orden jurídico. Cualquier alteración indebida de algunos de los elementos del acto administrativo; competencia, forma, motivo, objeto o mérito, debe encontrar en la legislación administrativa medios eficaces para su restablecimiento" (Serra, 2008: 724).

2. De impulsión oficiosa. Consistente en que basta la presentación del escrito que contiene el recurso por parte del particular agraviado y su tramitación seguirá a cargo de la autoridad que conoce de la impugnación, sin necesidad de que el recurrente haga promociones o diligencias.

“Se llama impulso procesal la actividad que se propone tan sólo obtener el movimiento progresivo de la relación procesal hasta su término” (Pallares, 2003: 409).

“En el procedimiento administrativo [...] domina el llamado principio de oficialidad o inquisitivo. Incumbe a la autoridad administrativa la dirección del procedimiento y la resolución de la cuestión planteada. Los interesados instan pero no disponen de la tramitación del pleito” (Serra, 2008: 730).

“[...] el impulso del procedimiento, desde su inicio hasta su conclusión, corresponde a la autoridad administrativa, y que aunque en ocasiones el procedimiento administrativo da comienzo a petición del particular, o sea, porque existe una instancia, o bien interviene el particular, no se desvirtúa el principio de oficiosidad porque una vez formulada y presentada la instancia por el particular, o terminada la colaboración del particular, corresponde a la autoridad llevar a cabo todos los actos de impulso procedimental hasta llegar al acto decisorio y conclusivo del procedimiento, es decir, a la resolución administrativa”(Rodríguez, 2001: 269).

3. De instrucción. Aquí se procede a definir la razón y la verdad y no solo el particular aporta elementos probatorios, sino que la propia autoridad que tramita el medio de defensa puede aportar medios de prueba y obtenerlos.

“La autoridad es la que ha de indagar y determinar los hechos a que se refiere el litigio; la que ha de comprobar la verdad de los hechos alegados mediante la práctica ex officio de la oportuna prueba. Mientras que en los pleitos civiles son los interesados los que ofrecen la prueba, en el procedimiento administrativo todas las afirmaciones han de confrontarse con los hechos, cuya certeza ha de ser demostrada para que sirvan de base a la resolución administrativa, pues únicamente esta certeza ofrece la garantía para el cumplimiento de los fines de la Administración, que son independientes de la voluntad de las partes” (Serra, 2008: 730).

"[...] significa que, en principio, corresponde a la autoridad administrativa adoptar los recaudos conducentes a la impulsión del procedimiento, hasta el dictado del acto final, y, asimismo, desarrollar la actividad tendiente a reunir los medios de prueba necesarios para su adecuada resolución" (Rodríguez, 2001: 269).

4. De la verdad material. Debe prevalecer la realidad y la justicia, aunque el promovente del recurso no la demuestre o alegue con claridad, toda vez que la autoridad debe resolver completa y correctamente en beneficio del administrado.

"Al lado del principio de juridicidad o de legalidad se encuentra, en el procedimiento administrativo, el principio de la verdad jurídica objetiva o material, por oposición a la verdad formal. Este último principio implica que el procedimiento administrativo se desenvuelva en la búsqueda de la verdad material, de la realidad y sus circunstancias tal cual aquélla y éstas son, independientemente de cómo hayan sido alegadas y, en su caso, probadas por el particular" (Rodríguez, 2001: 272).

5. De informalidad. Principio basado en que no se le deben exigir formalidades exageradas al particular en la presentación de su recurso; el medio de combate procede, incluso cuando lo apoye en un ordenamiento legal incorrecto o no exista fundamento legal alguno.

Lo anterior no significa que cualquier escrito se considerara recurso, sin cubrir los requisitos que señale la ley de la materia. Además, cabe indicar que este principio no operara hacia la autoridad, la cual debe seguir un procedimiento, según lo estipule el ordenamiento jurídico aplicable.

"[...] en el procedimiento administrativo no rige un férreo formalismo, sino que es posible una flexibilidad en la gestión administrativa, lo cual facilita enormemente a la autoridad la posibilidad de conocer la verdad material u objetiva que sirva de antecedente y apoyo a la resolución que se emita al concluir el procedimiento administrativo, pues como el gobierno, la dirección y la ejecución del procedimiento administrativo corresponden a la autoridad administrativa, ésta puede subsanar ciertas omisiones del administrado, puede permitir la ampliación de pruebas a pesar de que ya haya concluido esta etapa procedimental y puede también, en ejercicio de su apreciación, proveer medidas que rectifiquen la actividad del particular, para así contar con

los mejores elementos posibles al llegar al acto decisorio y conclusivo del procedimiento” (Rodríguez, 2001: 272 y 273).

6. De definitividad. Este principio consiste en que el acto recurrido no puede ser alterado de oficio por la autoridad que lo dictó, sino que debe impugnarse por parte del particular agraviado para poder ser dejado sin efectos o alterarlo y, cuando el particular impugna, deberá agotar ese medio de defensa con todas sus consecuencias antes de acudir a una instancia jurisdiccional.

“[...] el principio de definitividad es aquél que establece la inmodificabilidad o irrevocabilidad de una resolución” (Palomar, 198: 1078).

“Determinado el fundamento de la revocación, es necesario precisar que la facultad de realizarla no puede quedar al arbitrio de la Administración, pues de ser así se contraría el principio fundamental de nuestro derecho público de que las autoridades sólo pueden actuar en virtud de facultades que la ley les atribuye” (Fraga, 2003: 308).

1.8 Reglas comunes a los recursos administrativos

Existen varias reglas que pueden decirse resultan comunes, en términos generales, a los RA y que se resumen en las siguientes:

1. Carácter optativo. Escribe en que el particular afectado tiene la facultad de combatir el acto administrativo que le agravia, recurriéndolo; o bien consentirlo, en cuyo caso adquiere firmeza legal.

“[...] se concluye [...] que la inmutabilidad o fijeza es un concepto genérico válido para todos los actos jurídicos, aunque adoptando diversas denominaciones en los varios campos del derecho: Irrevocabilidad en el derecho privado y en el derecho administrativo; inderogabilidad en el derecho constitucional, y cosa juzgada en el derecho procesal” (Fraga, 2003: 307).

2. **Agotamiento obligatorio.** Significa que debe promoverse un recurso contra el acto de la administración que afecte los legítimos intereses del gobernado en primer término, antes de intentar una demanda ante un Tribunal Administrativo o iniciar un juicio de garantías.

Aunque sobre este particular debe aclararse que en varias leyes del orden administrativo, más no en todas, se establece que el particular afectado con una resolución administrativa puede optar, para reclamarla, entre el procedimiento administrativo o el procedimiento judicial, como acontece en la LA nacional vigente (párrafo segundo del artículo 203), lo que no deja de suponer inconvenientes.

La siguiente jurisprudencia (2006) emitida por el PJJF ilustra con puntual claridad lo anotado:

“CUOTAS COMPENSATORIAS DETERMINADAS POR LAS AUTORIDADES ADUANERAS AL LIQUIDAR IMPUESTOS AL COMERCIO EXTERIOR. SU IMPUGNACIÓN SE RIGE POR LA LEY ADUANERA QUE ESTABLECE COMO OPTATIVO EL AGOTAMIENTO DEL RECURSO DE REVOCACIÓN PREVIAMENTE A LA PROMOCIÓN DEL JUICIO DE NULIDAD ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. La Ley de Comercio Exterior faculta al Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Economía (antes de Comercio y Fomento Industrial), para establecer medidas que regulen o restrinjan la entrada, circulación o tránsito de mercancías extranjeras por el territorio nacional, cuando resulte positiva la investigación efectuada sobre el posible perjuicio económico, productivo, de distribución, comercio o consumo que pueden generar por las prácticas desleales de comercio internacional, básicamente por discriminación de precios o de subvención en su país de origen; asimismo, la faculta para establecer cuotas compensatorias que permitan un equilibrio entre los precios de los productos generados en el país y los importados a menor precio, con lo cual se tiende a evitar el perjuicio o daño a la economía nacional y al consumidor. Al respecto, cuando las autoridades aduaneras, conforme a la Ley Aduanera, al comprobar, determinar y liquidar impuestos al comercio exterior y sus accesorios, también cobren las cuotas compensatorias, **no son aplicables los artículos 94 y 95 de la Ley de Comercio Exterior que establecen como forzoso el agotamiento del recurso de revocación para impugnarlas**, sino que constituyendo ya un crédito fiscal por omisión o diferencias en el pago de cuotas compensatorias y sus accesorios, **el medio de impugnación procedente es el recurso de revocación previsto en el artículo 203 de la Ley Aduanera, que remite a**

los artículos 117, fracción I, inciso c), 120 y 125 del Código Fiscal de la Federación, cuyo agotamiento es optativo previamente a la promoción del juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, con lo cual se cumple con el derecho fundamental de acceso efectivo a la justicia consagrado en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.³⁰

Contradicción de tesis 118/2006-SS. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Décimo y Octavo, ambos en Materia Administrativa del Primer Circuito. 22 de septiembre de 2006. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Juan Díaz Romero. Ponente: Juan Díaz Romero; en su ausencia hizo suyo el asunto Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: Silvia Elizabeth Morales Quezada.

Tesis de jurisprudencia 154/2006. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del seis de octubre de dos mil seis”.

3. Ausencia de formalidades. Consiste en que el escrito de interposición de un recurso no debe limitarse con requisitos o tecnicismos exagerados que lo conviertan en una especie de laberinto o trampa, ni reducirse a fórmulas sacramentales.

“La doctrina está acorde en que el recurso administrativo no se sujete a las mismas formalidades o tecnicismos propios del recurso que se hace valer ante un tribunal, sino que deben darse facilidades para que el particular pueda acudir en inconformidad ante la misma administración. Que los requisitos mínimos que se exijan deben permitirse que se satisfagan sin un rigorismo extremo”. (Margain, 2008: 204).

4. Su apoyo legal. Para que exista la posibilidad de plantear un recurso administrativo, deberá este estar basado y contemplado en la ley.

En efecto, los RA deben establecerse en una norma jurídica, misma que debe designarlos, marcar los casos de procedencia, sustanciación, forma de resolverse y alcance del fallo respectivo.

³⁰ Las negritas son mías.

5. Función de control. El estado de derecho presupone que las autoridades de todo tipo actúen dentro de la legalidad, aunque no siempre acontece; a pesar de que un acto o resolución administrativa es formalmente válido gozando de una presunción de legalidad, el propio legislador creó un recurso administrativo a través del cual se combaten todas aquellas determinaciones en que la autoridad se extralimita en sus funciones, lo cual puede corregirse mediante la interposición, admisión y resolución del recurso correspondiente; esto tiene la finalidad de servir de control de legalidad de las actuaciones de dichas autoridades.

“Los recursos administrativos se fundan en el derecho que tiene la Administración para mantener el control de la jerarquía administrativa, a través del cumplimiento de la ley. El recurso administrativo es un medio en la propia administración, de carácter eminentemente administrativo y no de naturaleza jurisdiccional y sin ninguna intervención de autoridades judiciales o de controles legislativos. La idea de este recurso se basa en la falibilidad humana, pues es propio de los seres humanos cometer errores y éstos obedecen a causas diversas que ocasiona perjuicios tanto al particular agraviado, como al interés general [...]”(Serra, 2009: 724).

1.9 Requisitos de fondo y forma de los recursos administrativos

Con relación a este tema, es necesario efectuar algunas consideraciones sobre la interposición, trámite y resolución de los RA en general, toda vez que las reglas son similares en cada uno de ellos.

Previo a entrar en materia, es pertinente indicar que la CPEUM establece una serie de garantías de legalidad y de seguridad jurídica en favor del gobernado, mismas que deben ser respetadas por todas las autoridades, a fin de garantizarle los derechos subjetivos públicos que le reconoce la Carta Magna (CM).

De esta forma, en materia administrativa, las entidades gubernamentales de todo tipo, tienen la obligación de cumplir en sus términos el artículo 16

Constitucional, cuando dicten o ejecuten algún acto administrativo que afecte o lesione en su esfera jurídica al gobernado.

Sin embargo, como en varias ocasiones esto no acontece, el PLF incorpora en la ley los llamados MI ordinarios; estos deben seguir los lineamientos que exige el numeral 14 de ley fundamental, a pesar de que dicho precepto no se refiere a tales sistemas de control de la legalidad.

Estos lineamientos son:

1. Que previamente a los actos autoritarios de molestia, el particular tiene derecho a ser oído en su defensa, en un procedimiento seguido en forma de juicio, acatándose con ello la garantía de audiencia (GA).

“Cuando se trate de un acto administrativo de autoridad o imperio que importe la privación, en detrimento del gobernado, de alguno de los bienes jurídicos tutelados por el artículo 14 Constitucional, el juicio o procedimiento a que este precepto alude en su segundo párrafo, es susceptible de ventilarse, de acuerdo con los ordenamientos legales aplicables, ante las mismas autoridades de las que provenga dicho acto o ante sus superiores jerárquicos. Ahora bien, dicho procedimiento debe instituirse legalmente como medio para que el gobernado formule su defensa antes de que se realice en su perjuicio el acto administrativo de privación, ya que [...] antes de este debe brindarse la oportunidad defensiva para cumplir con la garantía de audiencia consagrada en el artículo 14 Constitucional” (Burgoa, 2001: 551).

2. Que en dicho procedimiento se respete y se cumpla con las formalidades esenciales de éste, las cuales han sido marcadas por la norma jurídica correspondiente.

Las formalidades esenciales del procedimiento son las que debe tener todo procedimiento no sólo judicial, sino también administrativo, para proporcionar una verdadera oportunidad de defensa a los afectados.

Además y en este sentido la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), se ha pronunciado a través de la tesis aislada (1942) siguiente:

“RECURSOS ADMINISTRATIVOS. Las leyes que conceden recursos administrativos a favor de los inconformes con algunas resoluciones, **es necesario interpretarlas en forma de hacer efectiva a los quejosos una amplia garantía de audiencia, dentro de las formalidades esenciales del procedimiento**³¹, y si no se procedió así, debe concederse el amparo para que se reponga el procedimiento y una vez concluido el término probatorio, la autoridad administrativa resuelva lo que estime pertinente.

Amparo administrativo en revisión 7728/41. Castelán viuda de Robles Engracia y coagraviado. 23 de marzo de 1942. Unanimidad de cinco votos. Relator: Gabino Fraga”.

3. Que la autoridad que conozca del trámite de un recurso, le brinde la oportunidad al recurrente de alegar y exponer argumentos que tiendan a desvirtuar la resolución o acto que se combate.

“[...] la decisión de un conflicto jurídico impone la inaplazable necesidad de conocer de éste, y para que el órgano decisorio [...] tenga real y verdadero conocimiento del mismo, se requiere que el sujeto respecto del que se suscita manifieste sus pretensiones. De esta manera, la autoridad que va a dirimir dicho conflicto, esto es, que va a decir el derecho en el mismo, tiene como obligación ineludible inherente a toda función jurisdiccional, la de otorgar la oportunidad de defensa para que la persona que vaya a ser víctima de un acto de privación externe sus pretensiones opositoras al mismo” (Burgoa, 2001: 556).

4. Que en el procedimiento, el gobernado cuente con formas y plazos para ofrecer pruebas a fin de probar su afirmación.

“Además, como toda resolución jurisdiccional debe decir el derecho en un conflicto jurídico apegándose a la verdad o realidad, y no bastando para ello la sola formación de la controversia [...] mediante la formulación de la oposición del presunto afectado, es menester que a éste se le conceda una segunda oportunidad dentro del procedimiento en que tal función se desenvuelve, es decir, la oportunidad de probar los hechos en los que se finque sus pretensiones opositoras (oportunidad probatoria)” (Burgoa, 2001: 557).

³¹ Las negritas son mías.

5. Que al momento del fallo del recurso interpuesto, la autoridad que vaya a resolver el asunto sometido a su conocimiento, tenga en consideración los argumentos expuestos y las pruebas rendidas al efecto.

Es decir, se está en este punto en presencia del principio de congruencia, según el cual debe existir conformidad entre lo deducido por el recurrente al impugnar el acto o resolución y lo resuelto por la autoridad administrativa de conocimiento, al fallar.

Este argumento encuentra soporte en la siguiente jurisprudencia definida por contradicción de tesis (1993) en el PJJ, que precisa:

“TRIBUNAL FISCAL. SUS SENTENCIAS NO DEBEN OCUPARSE DE CONCEPTOS DE ANULACION QUE REFIEREN CUESTIONES NO PROPUESTAS EN EL RECURSO ORDINARIO, POR NO FORMAR PARTE DE LA LITIS. Aun cuando el artículo 237 del Código Fiscal de la Federación determine a la letra que se examinen todos y cada uno de los puntos controvertidos del acto impugnado y no exista disposición alguna que textualmente ordene el rechazo de las cuestiones no aducidas en el recurso ordinario administrativo, tales circunstancias no pueden llevar al extremo de estimar que en el juicio de nulidad, el Tribunal Fiscal pueda y deba ocuparse de planteamientos no propuestos en el recurso, pues en el juicio de nulidad no se da una litis abierta y desvinculada de los cuestionamientos que fueron materia del recurso administrativo, sino que el precepto señalado simplemente contiene **el principio de congruencia que rige el dictado de los fallos, por cuya virtud el órgano resolutor está obligado a decidir todos los puntos sujetos oportunamente a debate**³². Apreciarlo de otra manera, desarmonizaría esa disposición con los principios de preclusión, definitividad, litis cerrada y paridad procesal, involucrados en los artículos 125, 132, 202, fracciones V y VI, y 215 del Código Fiscal de la Federación. Los principios de preclusión y definitividad se desvirtuarían al obligar o permitir que la sala fiscal analice todo lo que el actor aduzca en la demanda de nulidad, aun cuando no lo haya planteado en el recurso ordinario; y los de litis cerrada y paridad procesal se desconocerían al atender sin limitaciones a la extendida defensa ejercida por el demandante, frente a la circunstancia contraria impuesta a la autoridad demandada, de que no puede citar distintos fundamentos a los consignados en la resolución impugnada. En otras palabras, no tendrían razón de existir los recursos administrativos y por ende los principios que los rigen.

³² Las negritas son mías.

Contradicción de tesis 23/92. Entre las sustentadas por el Primero y Segundo Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Tercer Circuito. 16 de marzo de 1993. Mayoría de cuatro votos. Disidente: Atanasio González Martínez. Ponente: Fausta Moreno Flores. Secretario: Rolando González Licona.

Tesis de Jurisprudencia 20/93. Aprobada por la Segunda Sala de este alto Tribunal, en sesión privada de diez de noviembre de mil novecientos noventa y tres, por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros: Presidente Noé Castañón León, Atanasio González Martínez, Carlos de Silva Nava, José Manuel Villagordoa Lozano y Fausta Moreno Flores”.

6. Que tanto el procedimiento y resolución del medio de defensa se ajusten a lo previsto por la ley de la materia, misma que debió ser creada con anterioridad a los hechos.

“[...] que el fallo o resolución culminatoria del juicio o procedimiento, en que se desarrolle la función jurisdiccional, deba pronunciarse conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho, es decir, al que constituya la causa eficiente de la privación. Esta garantía específica corrobora la contenida en el párrafo primero del artículo 14 Constitucional, o sea, la de no retroactividad legal y, por tanto, opera respecto a las normas sustantivas que deban aplicarse para decir el derecho en el conflicto jurídico, pues por lo que concierne a las adjetivas, éstas, en la mayoría de los casos, pueden dotarse de eficacia retrospectiva sin incidir en el vicio de retroactividad [...]” (Burgoa, 2001: 558).

7. Que el recurso que se promueva, tramite y resuelva por la autoridad administrativa facultada para ello, se lleve a cabo de conformidad con las reglas establecidas en la legislación aplicable.

Cabe y debe destacarse que el espíritu de la justicia administrativa es facilitar a los administrados la interposición y trámite de los recursos, tal y como lo han reconocido tanto el PJF, como el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (TFJFA), en sendos fallos emitidos por dichos órganos jurisdiccionales.

Para concluir con el análisis anterior, debe resaltarse lo que al respecto se establece en jurisprudencia definida por reiteración de criterios (1995), emitida por el Pleno de la SCJN, la cual precisa:

“FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO. La garantía de audiencia establecida por el artículo 14 constitucional consiste en otorgar al gobernado la oportunidad de defensa previamente al acto privativo de la vida, libertad, propiedad, posesiones o derechos, y su debido respeto impone a las autoridades, entre otras obligaciones, la de que en el juicio que se siga "se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento". Estas son las que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación y que, de manera genérica, se traducen en los siguientes requisitos: 1) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; 2) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; 3) La oportunidad de alegar; y 4) El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas. De no respetarse estos requisitos, se dejaría de cumplir con el fin de la garantía de audiencia, que es evitar la indefensión del afectado.

Amparo directo en revisión 2961/90. Opticas Devlyn del Norte, S.A. 12 de marzo de 1992. Unanimidad de diecinueve votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Ma. Estela Ferrer Mac Gregor Poisot.

Amparo directo en revisión 1080/91. Guillermo Cota López. 4 de marzo de 1993. Unanimidad de dieciséis votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Adriana Campuzano de Ortiz.

Amparo directo en revisión 5113/90. Héctor Salgado Aguilera. 8 de septiembre de 1994. Unanimidad de diecisiete votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Raúl Alberto Pérez Castillo.

Amparo directo en revisión 933/94. Blit, S.A. 20 de marzo de 1995. Mayoría de nueve votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Ma. Estela Ferrer Mac Gregor Poisot.

Amparo directo en revisión 1694/94. María Eugenia Espinosa Mora. 10 de abril de 1995. Unanimidad de nueve votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Ma. Estela Ferrer Mac Gregor Poisot.

El Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada el veintitrés de noviembre en curso, por unanimidad de once votos de los ministros: presidente José Vicente Aguinaco Alemán, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Mariano Azuela Güitrón, Juventino V. Castro y Castro, Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Humberto Román Palacios, Olga María Sánchez Cordero y Juan N. Silva Meza; aprobó, con el número 47/1995 (9a.) la tesis de jurisprudencia que antecede; y determinó que las votaciones de los precedentes son idóneas

para integrarla. México, Distrito Federal, a veintitrés de noviembre de mil novecientos noventa y cinco”.

En lo referente a las formalidades que deben revestir los RA para su presentación, debe decirse que en términos generales el documento que contenga la impugnación deberá: a) Presentarse por escrito; b) Llevar nombre, razón o denominación social; c) Domicilio; d) Clave, si se requiere; e) Autoridad a la que se dirige; f) Objeto de la promoción; g) Domicilio para oír y recibir notificaciones; h) Nombre de la persona o personas que se autoricen para recibir notificaciones; i) Descripción del acto que se ataca; j) Exposición de los agravios que provoque el acto recurrido; k) Ofrecimiento de pruebas; l) Narración de los hechos; y, II) Firma del recurrente o de quien lo represente.

Los documentos que deben anexarse al recurso son: 1) Comprobante de la personalidad, si no se promueve a nombre propio; 2) Acto que se combate; 3) Constancia de notificación; y, 4) Pruebas.

1.10 Requisitos de procedibilidad de los recursos administrativos

Para la procedencia de los MI de carácter administrativo, se precisa que concurren las siguientes circunstancias:

1. **Oportunidad.** Este punto implica la interposición en tiempo del recurso, toda vez que la ley señala plazos para hacerlo.

Si bien es cierto que los RA fueron creados no para perjudicar a los particulares sino para darles oportunidad de defenderse de los actos irregulares de los órganos públicos, también debe tenerse presente que en aras del principio de seguridad jurídica, la interposición de un recurso constituye además de un derecho, una carga para los particulares quienes deben agotarlos si desean

deducir sus defensas y evitar así los perjuicios propios de la institución de la preclusión.

2. Lugar de presentación del recurso. Esta situación se refiere a diversas hipótesis, como son: 1) Presentación directa; y, 2) Presentación por correo.

3. Que el recurso esté establecido por ley. Aquí se señala que para que el medio de defensa proceda, este debe estar contemplado por la norma legislativa, ya que de no ser así, no se dará trámite a dicha instancia.

La propia legislación, como por ejemplo el CFF, establece la regla de que en contra de las resoluciones dictadas por las autoridades fiscales federales, solo procederán los recursos que establezca dicho ordenamiento tributario. Lo mismo hace la LSS, contra actos definitivos del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).

4. La existencia de una resolución administrativa. Esta regla implica la necesidad de que un acto de autoridad afecte los intereses jurídicos de un particular, cubriendo los siguientes requisitos: 1) Que el acto sea definitivo; 2) Que sea concreto y dirigido hacia una sola persona; 3) Que afecte los derechos del gobernado; 4) Que se plasme por escrito, a excepción de las resoluciones conocidas como “negativa ficta”; y, 5) Que la resolución sea reciente.

La negativa ficta surge, por cierto, debido al transcurso del tiempo, sin respuesta específica y por escrito de la autoridad ante la que se planteó una solicitud.

Esta figura es puntualmente definida por el PJJF en la siguiente jurisprudencia establecida por reiteración de criterios (1997):

“NEGATIVA FICTA Y DERECHO DE PETICIÓN. SON INSTITUCIONES DIFERENTES. El derecho de petición consignado en el artículo 8o.

constitucional consiste en que a toda petición formulada por escrito en forma pacífica y respetuosa deberá recaer una contestación también por escrito, congruente a lo solicitado, la cual deberá hacerse saber al peticionario en breve término; en cambio, **la negativa ficta regulada en el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación no tiene como finalidad obligar a las autoridades a resolver en forma expresa sino que ante la falta de contestación de las autoridades fiscales, por más de tres meses, a una petición que se les formule, se considera, por ficción de la ley, como una resolución negativa**³³. En consecuencia, no puede establecerse, ante dos supuestos jurídicos diversos, que la negativa ficta implique también una violación al artículo 8o. constitucional, porque una excluye a la otra.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 1911/90. Salvador Hinojosa Terrazas. 10 de octubre de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: Luis María Aguilar Morales. Secretaria: Rosa Elena Rivera Barbosa.

Amparo directo 5701/96. Grupo Constructor y Consultor DIC, S.A. de C.V. 21 de mayo de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: José Fernando Suárez Correa. Secretaria: Ma. Ernestina Delgadillo Villegas.

Amparo directo 1871/97. Myrna Alicia Esperón Lizárraga. 18 de junio de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: Samuel Hernández Viazcán. Secretaria: Olivia Escudero Contreras.

Amparo directo 2701/97. Alicia Banuet Pérez. 9 de julio de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: José Fernando Juárez Correa. Secretaria: Gabriela Villafuerte Coello.

Amparo directo 2271/97. Ubaldo Jiménez Jiménez. 9 de julio de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: Fernando Reza Saldaña. Secretaria: Leticia Guzmán Miranda”.

³³ Las negritas son mías.

CAPÍTULO 2

EL RECURSO ADMINISTRATIVO DE REVOCACIÓN

“Es pues indispensable que lleguemos a convencernos de que todas las ciencias están tan íntimamente relacionadas, que más fácil es aprenderlas todas a la vez que aprehender una sola, separándola por completo de las demás”.

René Descartes

CAPÍTULO 2

EL RECURSO ADMINISTRATIVO DE REVOCACIÓN

Analizados los MI en su contexto, haciendo especial énfasis en los recursos de índole administrativa, corresponde ahora definir y conocer a fondo al recurso administrativo de revocación, distinguiéndolo desde luego de la revocación administrativa como tal.

Puntualizado lo anterior, se aborda el examen específico del recurso de revocación aduanero (RRA) en el contexto de su aplicación, así como las condicionantes que determinan la existencia de un SN en el ámbito jurídico y las características que le identifican, como también la razón por la cual la actividad aduanera en México es considerada ya como constitutiva de uno, aunque con autonomía relativa.

Se plantea un detallado análisis de las razones que colman los requerimientos para tener por fincado al SNA y la importancia cuantitativa que reviste tal actividad en el ámbito nacional.

En ese tenor, se establece el antecedente legislativo aduanero en México, hasta llegar a la vigente LA, destacando las características atribuidas en su momento a la Ley Aduanal de 1935, al Código Aduanero de 1951 y a la Ley Aduanera de 1981, particularmente por lo que concierne a los MD al alcance de los gobernados, personas físicas, morales y organizaciones, destinatarios de

sus normas, exponiendo en especial lo concerniente a los RA presentes en sus textos.

Como tema central de esta investigación, se efectúa el análisis crítico del RRA y el defecto que provoca al SN que lo contempla, haciendo referencia también a la supletoriedad que prevé la LA con relación a las reglas del CFF en materia de MD, visto desde una perspectiva teórica jurídica.

Ya de una forma concreta se realiza una detallada crítica del artículo 203 de la LA, contrastándolo con diversas disposiciones del CFF, ordenamiento éste que resulta ser el supletorio en los casos de lagunas de aquélla, concluyendo con las incongruencias que tal precepto determina al momento de actualizarse varias hipótesis normativas del cuerpo legal aduanero.

Así, se culmina el presente capítulo haciendo referencia al carácter optativo del RRA y al proceso evolutivo que al respecto ha experimentado desde la LA de 1981 hasta la vigente, indicando los inconvenientes que surgen de su orientación en términos tales.

Es así como se establece un pormenorizado análisis crítico sobre el tema central en estudio.

2.1 El recurso administrativo de revocación

Específicamente el RR en el ámbito administrativo, se define como aquel medio de defensa legalmente establecido y al alcance de los particulares, para impugnar los actos y resoluciones dictadas por la autoridad en perjuicio de aquellos.

“La revocación administrativa. Revocar es dejar sin efecto un acto jurídico, en particular un acto administrativo. La voz procede de *revocatio*, nuevo llamamiento. En términos generales es dejar sin efecto una decisión. Comprende también la anulación, sustitución de una orden o fallo por una autoridad administrativa.

En algunas ocasiones ha sido empleada como reconsideración, recurso jerárquico, oposición o inconformidad” (Serra, 2008: 741 y 742).

Por tal motivo este medio de defensa permite a su vez, a la autoridad administrativa, revisar sus actos a instancia de la parte interesada, cuando ésta se considere lesionada por una resolución o acto administrativo que estime ilegal, de tal manera que si resulta fundado su agravio, la autoridad puede revocarlo o modificarlo con el objeto de mantener la legalidad en el ejercicio de la función administrativa, concurriendo al mismo tiempo a garantizar los derechos e intereses de los particulares.

Entonces ello permite que el recurso administrativo en análisis, no sólo represente un medio de defensa otorgado al particular por disposición de la ley, sino que además constituya, para el sujeto activo, un verdadero medio de autocontrol y supervisión de su proceder cotidiano, ya que al ser éste último a quien le compete resolver dicho RR, asumiendo un verdadero papel de juez y parte, es precisamente a través de tal función o facultad como le es posible percatarse de los errores que se están cometiendo y por ende, corregirlos en la vía administrativa al emitir una resolución que revoque la decisión tomada, con la gran ventaja para su propia actividad de que con dichos fallos revocatorios no se crean precedentes jurisprudenciales, los cuales posteriormente no puede ser utilizados en su contra en diversos juicios contenciosos administrativos, ni en los juicios de amparo.

En esta dirección, el RR antecede a cualquier intervención judicial o contencioso administrativa, e invariablemente se plantea ante y se resuelve por la administración pública.

Se trata, desde la perspectiva de la legislación nacional, de un recurso ordinario que se puede interponer en lo general contra cualquier acto o motivo ante la misma autoridad que dictó la resolución que agravia al particular, agotando por regla general la vía administrativa y abriendo la etapa jurisdiccional o el proceso contencioso administrativo.

A este recurso alude precisamente el artículo 107 fracción IV de la Constitución General de la República.

2.1.1 Diferencia con la revocación administrativa

Cabe mencionar, pues es necesario tenerlo muy presente, que no debe confundirse al RR en materia administrativa, que es un medio de defensa o impugnación, con la revocación administrativa propiamente, dado que son figuras disímbolas.

Esto es así ya que la revocación administrativa se refiere al acto por medio del cual el órgano administrativo deja sin efectos, en forma total o parcial, un acto previo perfectamente válido, por razones de oportunidad, técnicas, de interés público o de legalidad.

La revocación administrativa aparece como una sanción por incumplimiento del contenido del acto administrativo. A manera de ejemplo, se puede citar que es frecuente que se revoquen las concesiones mineras cuando no se realizan los trabajos regulares de la mina correspondiente o bien las concesiones para la extracción de agua, cuando no se cumple con la normatividad respectiva.

“La administración pública debe ser la más celosa guardiana del interés general, y le corresponde seguir los pormenores del desenvolvimiento de los actos administrativos y determinar, de acuerdo con las leyes, si ese acto

original es necesario o útil, y en caso contrario tomar las providencias para su revocación” (Serra, 2009: 373).

Generalmente la revocación administrativa sólo puede hacerse valer en aquellos actos que se consideran de tracto sucesivo, cuyos efectos se prolonguen en el tiempo y en el espacio, ya que sería materialmente imposible revocar un acto de efectos instantáneos, salvo que éstos no se hubieren realizado.

En resumen, la revocación administrativa no se trata de un medio de impugnación de actos administrativos, como claramente lo establece el jurisconsulto Miguel Acosta Romero (2003: 466) al indicar que:

“[...] es un acto unilateral de la Administración Pública, en el no intervienen los particulares, ya que no constituye un medio de impugnación de los actos administrativos. En materia procesal la revocación es un recurso que se establece a favor de las partes en el proceso, para obtener del juez que modifique, revoque o deje sin efectos, generalmente un auto de trámite no apelable. En la revocación administrativa la decisión es completamente unilateral por parte de la autoridad que la emite”.

2.2 El recurso de revocación en la Ley Aduanera mexicana

Como se ha expuesto en líneas anteriores, los MI resultan un imperativo en un estado de derecho de que exista un control jurídico de la actividad administrativa, con el objeto de que las autoridades ajusten sus actuaciones a lo que dispone la ley y los particulares que pudiesen resultar lesionados con violaciones a la misma, tengan una protección o tutela.

En esa tesitura, los MI aduaneros los entendemos como aquellos instrumentos de naturaleza jurídica administrativa o judicial, establecidos en las leyes a favor de los particulares con el fin de corregir, modificar, revocar o anular los actos o resoluciones emitidos por las autoridades aduaneras en ejercicio de

sus funciones, porque se considera que adolecen de deficiencias y errores que trascienden en la ilegalidad o de injusticia, que lesionan los intereses de quien los promueve.

Ahora bien, el medio de impugnación de carácter administrativo previsto en la legislación aduanera, como procedimiento de autotutela de la administración pública, que la misma desarrolla en su seno y que significa la garantía de un buen régimen de organización administrativa, realizando un examen de sus propios actos para dejarlos sin efecto, si no son legales ni oportunos, lo es precisamente el RR.

“Las autoridades aduaneras tienen la obligación [...] de ceñirse en sus resoluciones a las disposiciones legales que les regulan en cuanto a su actividad, potestad, competencia y funcionamiento. Debiendo en las resoluciones en las que impongan multas por la comisión de infracciones al comercio exterior, de fundar y motivar debidamente su resolución.

Cuando el principio de legalidad y audiencia que deben observar las autoridades aduaneras es violado en perjuicio de una persona física o moral, ésta podrá hacer valer los recursos administrativos legalmente establecidos” (Carvajal, 2007: 496 y 497).

En este orden de ideas, la LA vigente en México, en el primer párrafo de su artículo 203, establece que: ***“En contra de todas las resoluciones definitivas que dicten las autoridades aduaneras, procederá el recurso de revocación [...]”***³⁴; el cual debe verse entonces como el único medio de defensa ordinario que en vía de control interno, es decir como procedimiento de autotutela de la autoridad administrativa aduanera, prevé tal ordenamiento jurídico, pues si bien existen otras posibilidades de defensa administrativa-jurisdiccional como el juicio de nulidad, que se sigue ante el TFJFA o el propio juicio de amparo, ante el Poder Judicial de la Federación, los mismos se refieren a procedimientos interpuestos y tramitados ante órganos diversos, dotados de plena autonomía para

³⁴ Las letras cursivas y negritas son mías.

dictar sus fallos, lo que obviamente se sale del ámbito competencial de la autoridad aduanera (AA), al acudir en su interposición a instancias diferentes.

No pasa desapercibido el carácter optativo que a la figura en análisis, le determina el párrafo segundo del citado artículo 203, sin embargo dicha circunstancia se abordará más adelante.

Así las cosas, el RRA debe verse entonces como el único medio de impugnación administrativo ordinario que con carácter optativo se establece a favor de las personas físicas, morales y organizaciones por la ley de la materia, a fin de defender y proteger sus legítimos intereses y buscar que se deje sin efecto legal alguno, aquel acto o resolución definitivos que se determine en perjuicio de sus intereses, por parte de la misma autoridad que los emitió en ejercicio de sus facultades.

“El recurso de revocación es un procedimiento de impugnación administrativo, optativo, que se establece a favor de los particulares interesados, se interpone y sigue ante las propias autoridades [...] contra los propios actos y resoluciones de éstas para la defensa y protección de los derechos en materia [...] aduanera, con el fin de dejar sin efectos el acto impugnado, a reserva de lo que la autoridad resuelva en la resolución que ponga fin al recurso” (Trejo, 2003: 370).

“El recurso de revocación es un medio de defensa que procede [...] contra la resolución que dicte la autoridad aduanera correspondiente, con la que se dé fin a un procedimiento administrativo en materia aduanera” (Hernández, 2006: 193).

2.2.1 Sistema normativo aduanero de México

Por principio y desde un punto de vista objetivo, al derecho suele definírsele como un conjunto de normas jurídicas que debidamente creadas y ordenadas, regulan a una determinada sociedad.

Ahora que desde una concepción más compleja, el derecho no solamente es un conjunto de normas, sino una verdadera ciencia constituida de principios, instituciones y método científico propio que pretende establecer, verificar y explicar lo permanente y universal de los derechos y obligaciones del hombre en sus relaciones con otros hombres y con la sociedad, para la consecución de los elevados fines del mismo hombre y de la comunidad, es decir del bienestar común.

“El derecho entonces se constituye como todo un conjunto de principios e instituciones que pretenden alcanzar y mantener la justicia y la equidad en las relaciones del hombre en su convivencia con otros hombres y se manifiesta a través de una multitud de normas de conducta, que de éste modo adquieren sentido para poderlas armonizar en un conjunto coherente y homogéneo” (Rohde, 2008: 40).

En esta postura y para sistematizar de forma general y obtener una mejor comprensión del derecho, se le divide en dos grandes ramas: el público y el privado³⁵.

“Podemos considerar que, dentro de la Sistemática Jurídica, los primeros en realizar el intento de establecer una gran división del Derecho fueron los juristas romanos que, con gran acierto, establecieron la existencia de dos grandes reductos de lo jurídico: el Derecho Público y el Derecho Privado. El antiguo jurista romano Ulpiano³⁶ definía el Derecho Público de la siguiente manera: ***Publicum ius est, quod ad statum rei romanae spectat***, lo que significa: “Es Derecho Público el que se refiere al estado de la cosa romana”. A su vez, para Ulpiano, el Derecho Privado se definía como: ***Privatum, quod***

³⁵ En México además se contempla al derecho social, dirigido a grupos de individuos socialmente débiles, para lograr su convivencia en otras clases sociales, dentro de un orden jurídico (Derechos del Trabajo y Agrario, básicamente). Conocido también como Derecho Tutelar.

³⁶ (Tiro, 170 - Roma, 228) Jurisconsulto romano, considerado uno de los más grandes de la historia del Derecho. Se le consideró autor de 287 libros, lo que le convirtió en el jurista más prolífico de su época.

ad singulorum utilitatem, en español: “El que pertenece a la utilidad de cada individuo” (Arellano, 2004: 12).

Así, corresponde al derecho público regular la organización y funciones del estado, sus relaciones con los gobernados y los derechos de éstos frente al propio estado; la regulación de la función jurisdiccional, las relaciones soberanas del estado con otros estados y la regulación de las infracciones y sus sanciones a las disposiciones legales.

Se compone a su vez de varias ramas tales como el derecho constitucional, derecho administrativo, derecho penal, derecho procesal, derecho fiscal, derecho internacional, DA y otros más.

Por su parte al derecho privado compete regular las relaciones personales, familiares, patrimoniales y comerciales de los particulares, contando con dos ramas fundamentales: El derecho civil y el derecho mercantil.

“Es Derecho Público el conjunto de normas jurídicas que rigen las relaciones supraordenadas de coordinación entre entidades soberanas, las relaciones de supra a subordinación entre entidades soberanas y entidades no soberanas y las relaciones de sub a supraordenación entre entidades no soberanas y entidades soberanas.

Es Derecho Privado el conjunto de normas jurídicas que rigen las relaciones subordinadas de coordinación entre entidades no soberanas” (Arellano, 2004: 16).

Lo anterior se determina de forma tal porque la más importante tarea de la ciencia jurídica consiste en la descripción del derecho positivo y su presentación en forma ordenada o sistemática; mediante lo cual se tiende a facilitar el conocimiento del derecho y su manejo por parte de los individuos sometidos al orden jurídico y también por quienes deben hacerlo por razones profesionales (jueces, funcionarios, abogados).

“Dentro de la Filosofía del Derecho, a una de sus ramas se le intitula como: Sistemática Jurídica. Tal ramificación de la Filosofía del Derecho tiene por objeto ordenar coherentemente las normas jurídicas y así, permitir que las reglas de conducta humana, bilaterales, heterónomas, externas y coercibles se coloquen en el lugar que les corresponde y exista entre ellas una buena disposición que permita su mejor conocimiento, su aprehensión y que no se presenten como un todo caótico” (García, 1979: 127 y 128).

Como consecuencia, a la gran diversidad de normas y leyes presentes en el estado nacional se les agrupa o codifica en los llamados ordenamientos jurídicos, los que son una especie dentro del género SN.

El SN entonces debe identificarse como aquel conjunto de normas que se recogen en los códigos jurídicos que toda sociedad desarrollada posee y que regulan distintos aspectos y áreas de la vida social. Establecen obligaciones explícitas y proponen sanciones para quienes las incumplan.

Es así como Eduardo García Maynez (1978: 79) concluye que “todo precepto del derecho, pertenece a un sistema normativo”.

“Cuando un ordenamiento jurídico es un conjunto de normas que interactúan entre sí y están interconectados basándose en principios de aplicación general, se habla de sistema normativo” (Bobbio, 2002: 35).

Por consiguiente se puede hablar de un sistema jurídico general que engloba al derecho en sí, formando un sistema armónico y coherente, compacto por lo que a sus diversas ramas convienen y se retroalimentan recíprocamente; y de sistemas normativos particulares, compuestos de principios lógicos, semánticos y axiológicos propios que los distinguen y aportan el atributo de la autonomía, representados en las distintas ramas que integran al derecho público y privado, tales como los sistemas normativos constitucional, administrativo, fiscal, penal, procesal, internacional, aduanero y otros más, o el civil y mercantil.

“[...] para que exista una rama del Derecho, es menester que tal rama jurídica tenga autonomía y [...] que dicha autonomía depende de la individualidad de cada ciencia, que deriva de la existencia de un objeto propio. Es decir, para que surja una rama del Derecho es preciso que dicha rama tenga autonomía y tal autonomía deriva de la tenencia de un objeto propio pero, además deberá haber una autonomía científica en cuanto que, requiere la adquisición de conocimientos especializados que permitan determinar, conocer y explicar los fenómenos jurídicos propios de esa rama.

También deberá existir autonomía legislativa, derivada del hecho de que el legislador, pragmáticamente, establece una normatividad que no se adhiere a ordenamientos pertenecientes a rama distinta y, asimismo habrá una autonomía didáctica desprendida de la presencia de características propias que requerirán una atención especializada. Es preciso estudiar por separado lo distinto y si una rama del Derecho tiene características distintas frente a otras ramas del Derecho, requiere estudios especializados” (Arellano, 2004: 12 y 13).

En esa orientación es pertinente desatacar que todo SN cuenta con propiedades formales que le caracterizan, tales como la independencia, entendida como que no requiere de otros sistemas para su propia aplicación; completitud, sobre la base de que un SN será completo si no tiene lagunas; y, coherencia, al contar con soluciones propias.

“En este sentido, [...] las propiedades estructurales de los sistemas normativos -son-:

a) Completitud: Un sistema normativo es completo [...] si, y sólo si, no tiene lagunas [...].

b) Independencia: [...] Que un sistema normativo sea independiente indica que ninguno de los casos [...] se hayan correlacionados con soluciones normativas redundantes, es decir, si no contiene dos normas que correlacionen el mismo caso con la misma solución normativa.

c) Coherencia: [...] Un sistema normativo es coherente si ningún caso [...] se correlaciona con dos o más soluciones normativas diferentes, creando dicha conjunción una contradicción deóntica, es decir, normas contradictorias” (Nápoles, 2012:197).

“En resumen se podría decir que [...] un sistema normativo es un sistema dinámico que se describe como una secuencia de conjuntos de normas relativizables temporalmente, y que cada vez que se introduce o elimina una norma, el conjunto de normas es distinto, pero el sistema sigue siendo el

mismo, mientras los criterios de identificación de las normas no varíen” (Huerta, 2007: 24).

Reunidas estas propiedades, se está entonces frente a un sistema pleno o completo y caracterizado por la autonomía.

“La autonomía referida al conocimiento jurídico presupone la existencia de conceptos relacionados sistemáticamente (teorías jurídicas); mientras que la autonomía referida al objeto del conocimiento jurídico presupone la existencia de normas relacionadas sistemáticamente (sistemas normativos). Por supuesto: el carácter sistemático en ambos casos se encuentra “implícito”” (Lariguet, 2002: 573).

Por lo que concierne al DA, como rama perteneciente al segmento público, debe indicarse que es aquel que comprende a un conjunto de instituciones y principios que se manifiestan en normas jurídicas que regulan la actividad aduanera del estado, así como las relaciones entre el estado y los particulares que tienen intervención en dicha actividad, la infracción a esas normas, sus correspondientes sanciones y los MD de los particulares frente a la propia autoridad.

Bajo esta perspectiva, puede válidamente afirmarse que el DA participa de tres clases de autonomía, condición esencial ésta que debe reunir para identificársele como SN y que van desde la científica o dogmática, la didáctica y la legislativa.

Y ello es así pues en cuanto a la primera, se afirma que existe autonomía de una rama del derecho, cuando agrupa una serie de principios y figuras jurídicas que le son propios y distintos de otras ramas del derecho y que sirven para explicar una bien acotada realidad o hechos sociales.

En ese tenor se sostiene la autonomía del DA debido a la irrefutable presencia de tales principios e instituciones que le son propios y que no figuran en

otras ramas jurídicas, como son las facultades extraordinarias del ejecutivo federal para legislar, el impuesto aduanero con fin económico, la institución de la aduana, los recintos fiscales y fiscalizados, los regímenes aduaneros, definitivos y temporales de importación y exportación, el depósito aduanero, el despacho de mercancías, las regiones y franjas fronterizas, el tránsito nacional e internacional de mercancías, las consideraciones referentes a los tratados comerciales internacionales, la figura del agente y apoderado aduanal y del dictaminador aduanero, el propio contrabando, el sistema de valoración para efectos aduaneros, la afectación de mercancías y exenciones, el abandono de mercancías, el reconocimiento aduanero, las infracciones y sanciones propias de la materia, los medios de defensa legal, entre otras más.

Respecto de la autonomía didáctica, innegablemente hace ya varios años, más de tres lustros, que la materia de DA forma parte de los planes de estudios de las facultades de derecho de las principales y más importantes universidades y de las escuelas de derecho nacionales, siendo objeto también de estudios de posgrado, contándose además con una producción literaria muy significativa tanto en el ámbito nacional como en el exterior.

Finalmente, la materia aduanera siempre ha tenido su propia y especial legislación, entre las que se puede mencionar las Ordenanzas de Aduanas; la Ley Aduanal de 1929, publicada en el Diario Oficial (DO) del 30 de diciembre de 1929; la Ley Aduanal de 1935, publicada en DO del 31 de agosto de 1935; el Código Aduanero de 1952, publicado en el DO del 31 de diciembre de 1951; la Ley Aduanera de 1982, publicada en el DOF del 28 de diciembre de 1981; y, la LA publicada en el DOF del 15 de diciembre de 1995 y en vigor a partir del primero de abril de 1996, con sus subsecuentes modificaciones.

Sin embargo y como el DA se ubica como una rama del derecho público, según se apuntó, y como en esa posición convive estrechamente con el derecho administrativo y fiscal, aparecen opositores a su autonomía y condición de SN

específico, quienes lo ubican como parte integrante de alguno de ellos, ya sea enfatizando en la organización y prestación de los servicios públicos administrativos o en la recaudación de las contribuciones que gravan las salidas del territorio de un país o los ingresos al mismo de bienes.

Empero “[...] en la actualidad la oposición a su autonomía ha sido casi completamente superada, salvo por posturas que confunden la política aduanera con el derecho aduanero y que desaciertan al decir que, en la política comercial liberal, la obligación de pago excluye a la obligación de paso” (Witker, 1996: 22 y 24).

Además “[...] el aspecto fiscal, como elemento esencial del derecho aduanero, ha variado; en el momento en que vivimos, la legislación aduanera se ve influida de manera preponderante por una finalidad extrafiscal [...] en una concepción distinta que prevé la existencia de un nuevo derecho” (Ramírez, 1985: 644).

“Actualmente, la materia aduanera es en extremo compleja y vasta, además de abarcar a los impuestos a la importación, exportación o de tránsito de mercancías, trata también de desgravaciones a la exportación e importación, franquicias, regímenes aduaneros suspensivos, y otros derechos menores, tales como derechos de almacenaje, garantías aduaneras, depósitos y multas. Producto de novedosos tratados internacionales, recientemente se han introducido nuevos mecanismos y procedimientos entre los cuales se observan los derechos antidumping, antisubvención (llamados en España derechos compensadores) y, en Europa, los derechos reguladores con motivo de la materia agrícola (prevélèments)” (Ríos y García, 1998: 1).

Ello es así debido a que la evolución que en el país han alcanzado las normas aduaneras han dado lugar al nacimiento de una nueva rama del derecho, el aduanero, que no sólo se limita a normar el aspecto tributario; por el contrario, día a día va adquiriendo atribuciones mucho más amplias, introduciéndose con mayor incidencia en el campo económico, financiero, de fomento industrial, salud, ecológico o del medio ambiente, comercial y penal inclusive.

Aun cuando históricamente y en forma inicial su campo de aplicación fuera normado por el derecho tributario, en la actualidad la actividad fiscal ya no ocupa un primer lugar en importancia; en este momento ha de subordinarse a otras

finalidades esenciales de cuño extrafiscal desde el punto de vista de política económica, financiera, comercial, de salud, ecología e industrial.

La misión fiscal de esta rama se deduce simplemente de sus funciones recaudatorias. La misión extrafiscal del derecho aduanero deriva principalmente del párrafo segundo del artículo 131 Constitucional.

Así se corrobora con los argumentos que exponen los analistas Gabriela Ríos y Tonatiuh García (1998), quienes en este tema señalan:

“En principio, los gravámenes aduaneros son considerados como tributos fiscales y tributos protectores: los primeros tienen por única finalidad generar ingresos al Estado, en tanto que los segundos se dirigen a obstaculizar, si se trata de impuestos de importación, la introducción de mercancías extranjeras en el territorio del Estado para proteger adecuadamente a la industria nacional, frente a la concurrencia extranjera, o a impedir -si se trata de impuestos de exportación- la salida del territorio de cosas necesarias para el consumo interior. En algunos gravámenes aduaneros, **el fin extrafiscal prevalece resueltamente sobre la finalidad fiscal, lo cual, llevado al extremo, significa que los impuestos de importación, bajo su exclusiva naturaleza protectora, no debieran rendir recaudación alguna si alcanzan con eficacia su propia finalidad, lo cual puede ser el caso si dicho impuesto es desorbitado de forma que nadie importe**”³⁷.

Agregan dichos investigadores sobre este particular que:

“En cuanto a los fines, la cuota compensatoria tiene el objetivo de corregir una distorsión en el mercado, aunque accesoriamente se perciben ingresos, mientras que el impuesto aduanero puede tener un fin fiscal, recaudación de ingresos, y puede tener uno extrafiscal, protección a ciertos sectores económicos. **Sin embargo, en ocasiones el legislador en materia de impuestos aduaneros pone en primer término el fin extrafiscal, es decir, en algunos gravámenes aduaneros el objetivo extrafiscal prevalece resueltamente sobre la finalidad fiscal; ello no obstante, conservan su carácter originario de impuestos, y no se distinguen jurídicamente de los otros gravámenes debido a que su regulación legal no ha experimentado modificaciones esenciales por efectos de su nueva finalidad, y continúa, por tanto, imprimiendo al gravamen protector, la misma estructura que a los otros impuestos.**

³⁷ Las negritas son mías.

Se puede decir que los impuestos aduaneros, al igual que las cuotas compensatorias, persiguen finalidades de política comercial; la diferencia que existe, desde el punto de vista de su fin extrafiscal, entre uno y otro, se basa en que los impuestos aduaneros han procurado proteger productos nacionales y desfavorecer los productos extranjeros³⁸, en tanto que las cuotas compensatorias tienen como objetivo garantizar una competencia leal en el comercio internacional”.

Aquí cabe y precisa hacerse mención, por su trascendencia en el tema abordado, de los argumentos hechos valer en la exposición de motivos de la actual LA, formulados por el PEF en su iniciativa del 15 de noviembre de 1995, que en la parte conducente justificaba:

“En los últimos años, el comercio exterior en México se ha convertido en un motor del crecimiento y ha coadyuvado a la consecución de importantes objetivos del desarrollo nacional, como el incremento de la competitividad de la planta productiva y la posibilidad de generar empleos permanentes y mejor remunerados.

Para consolidar el comercio exterior como un catalizador del desarrollo del país, es preciso definir un marco normativo propicio que agilice el intercambio de bienes y servicios con el mundo y estimule la competitividad de los productos mexicanos.

De ahí la propuesta que se contiene en esta iniciativa para expedir una nueva ley aduanera.

En particular, las aduanas nacionales requieren adquirir un nuevo perfil, abandonar su papel como ente exclusivamente recaudatorio y convertirse en un instrumento estratégico para facilitar las operaciones de exportación de artículos mexicanos y para evitar prácticas ilícitas de comercio internacional que dañen a la planta productiva³⁹.

A fin de responder a esta necesidad, la iniciativa integra la regulación dispersa en la materia, simplifica los trámites administrativos y define nuevos mecanismos de promoción y control.

En general, las propuestas que contiene esta iniciativa pueden agruparse en tres vertientes: primero, las orientadas a estimular las ventas al exterior; segundo, las tendientes a combatir adecuadamente las prácticas ilícitas de comercio internacional y, tercero, las que se dirigen a hacer más eficiente la operación aduanera y brindar mayor seguridad jurídica a los usuarios.

³⁸ Las negritas son mías.

³⁹ Las negritas son mías.

[...] Por otra parte, se propone establecer procedimientos aduaneros para evitar la libre circulación de las mercancías conocidas como "piratas" o falsas. Esto promoverá una competencia justa de las importaciones con la producción nacional y alentará la innovación y el desarrollo tecnológico en México.

La especialización en materia aduanera y de comercio exterior hace necesaria la creación de instrumentos que auxilien a los contribuyentes en la práctica cotidiana”.

También sobre este tema, adquieren relevancia ilustrativa los argumentos sostenidos en la exposición de motivos de la iniciativa de Ley del Servicio Aduanero Mexicano, presentada por el Diputado Omar Fayad Meneses, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional (PRI), en sesión del día martes 25 de marzo de 2003 (Gaceta Parlamentaria, año VI, número 1218, LVIII Legislatura, miércoles 26 de marzo de 2003), que sobre el particular refieren:

“Las regulaciones que han regido la actividad comercial y aduanera en nuestro país, fueron transformadas para adecuarlas a las cambiantes necesidades que han creado los adelantos tecnológicos en la producción y el transporte de las mercancías.

[...] Ante la apertura comercial emprendida por el gobierno mexicano en las últimas décadas, y tras la serie de transformaciones económicas, políticas y tecnológicas, nuestro intercambio de mercancías, productos y servicios con el resto del mundo, se ha visto favorecido ampliamente, incrementándose la actividad de las aduanas en todo el territorio nacional.

México pasó rápidamente, de una política comercial proteccionista, ligada al subdesarrollo industrial, la escasez de capitales para la inversión, y la baja productividad, a un esquema de liberalización y desregulación de la economía, promotor de la inversión privada.

Esta política de apertura, aunada a las transformaciones estructurales en el sector público, provocó el incremento de la producción nacional y de la interacción con las principales economías nacionales y regionales del mundo, contribuyendo al desarrollo económico y social de México.

[...] Es claro que la interacción comercial a través de las aduanas del país, tiene un impacto altamente positivo en la economía nacional y en la actualidad, como en épocas anteriores, la importancia que reviste la actividad aduanera debe ser reconocida como de interés nacional.

Un hecho que se origina a partir de la operación de los múltiples acuerdos y tratados comerciales que se han signado, es que si bien nos permiten ser uno de los principales países exportadores del mundo, contemplan al mismo tiempo la eliminación gradual o de tajo, de las contribuciones al comercio exterior entre las partes firmantes, por lo que la función recaudadora de impuestos, antes propia de las aduanas, está dando paso a una nueva concepción y realidad para el sistema aduanero mexicano.

Es decir, hoy las aduanas nacionales no sólo son un ente fiscalizador de bienes y mercancías, sino también son entidades administrativas con la responsabilidad de vigilar y controlar aspectos derivados del comercio internacional relacionados con la seguridad nacional, la salud, el tráfico ilegal de personas, el tráfico de drogas, el combate al contrabando de mercancías y la piratería, entre otros⁴⁰ [...]”.

De lo anterior se puede entonces válidamente concluir sin margen al error, que el DA es y se trata ya, como rama perteneciente al derecho público, de un SN que cuenta como tal, con conceptos propios y principios lógicos y axiológicos que lo identifican de manera particular, el cual, no obstante, en la actualidad dista de reunir a plenitud las propiedades formales que en tal virtud debe colmar, tales como la completitud, la coherencia y la independencia, para quedar en condiciones de atribuirle la autonomía necesaria que debe caracterizarlo, transformándose por ende en un sistema defectuoso, según las consideraciones del tema siguiente.

2.2.2 Importancia de la actividad aduanera nacional

Según se ha establecido, es una realidad que el DA, sustentado fundamentalmente en las normas vigentes de la LA, corresponde a una nueva rama del derecho, con características propias y una marcada tendencia hacia la autonomía y, por ende, considerado ya un SN acorde a las definiciones establecidas con anterioridad.

⁴⁰ Las negritas son más.

Por esa razón y para mostrar nítidamente la importancia real y actual que reviste la actividad aduanera, se estima de elevado valor representar gráficamente diferentes datos numéricos derivados de la actividad en las 49 aduanas fincadas en territorio nacional, que muestran la trascendencia de las consideraciones que enseguida serán expuestas.

Según información que proporciona el Centro de Estudios Migratorios (CEM, 2012) del Instituto Nacional de Migración (INM, 2012), una referencia valiosa la constituye que durante el lapso de enero a diciembre del año 2011, ingresaron o se internaron a territorio nacional mexicano, donde desde luego todos pasaron por alguna de las 49 aduanas instaladas en el país, un total de 23'890,123 personas (*Véase figura 2*).

Para el referido Instituto (2012), dicha cifra se integró específicamente de 18'747,641 extranjeros no inmigrantes.

Por lo que hace a extranjeros no residentes en México, tales como turistas, transmigrantes, visitantes de negocios, visitantes locales marítimos, tripulación marítima, tripulación aérea, visitantes locales terrestres, trabajadores fronterizos, diplomáticos, visitantes distinguidos y visitantes provisionales, se registró un número de 18'437,913 ingresos.

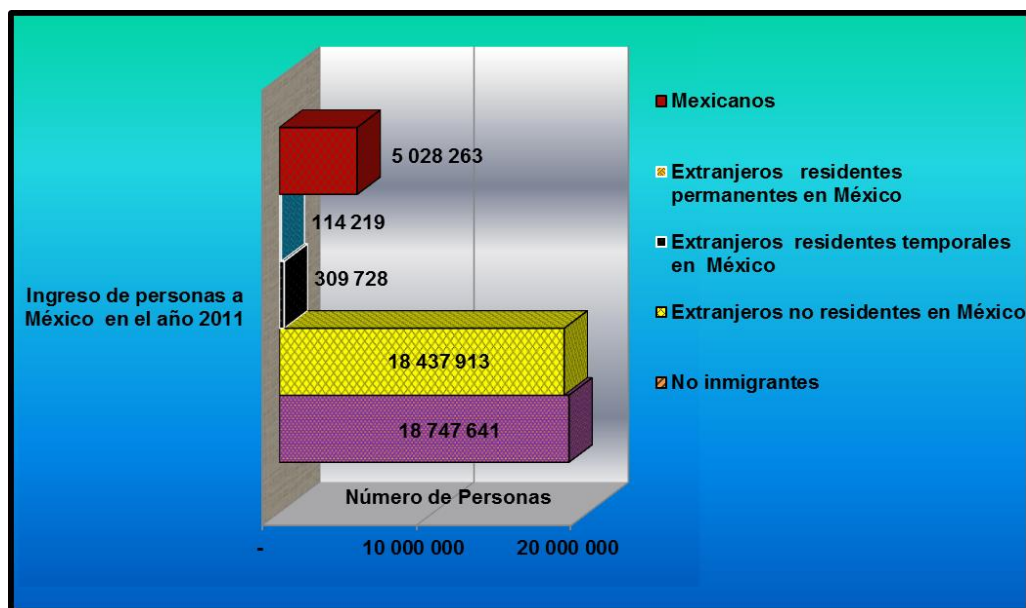
También por 309,728 extranjeros residentes temporales en México, incluidos en ellos estudiantes, corresponsales, refugiados, asilados, ministros de culto o asociados religiosos y visitantes (rentistas, técnicos, científicos, artistas, deportistas, consejeros y cargos de confianza).

Además 114,219 extranjeros residentes permanentes en México, entre los cuales ingresaron inmigrantes que incluyeron artistas y deportistas, asimilados, cargos de confianza, científicos, familiares, inversionistas, profesionales, rentistas y técnicos; e inmigrados.

Y la cantidad de 5'028,263 mexicanos, específicamente residentes en el país, residentes en el extranjero (Cifras que incluyen registros del Programa Paisano (PP) en los puntos de internación terrestre de la frontera norte), diplomáticos y tripulación aérea mexicana.

Figura 2:

Total de entradas a México por calidad y característica migratoria, durante el 2011



Fuente: Elaboración propia con datos del Centro de Estudios Migratorios (CEM, 2012) del Instituto Nacional de Migración (INM, 2012); disponible en: http://www.inm.gob.mx/index.php/page/Series_Historicas. Esta figura muestra de forma gráfica el ingreso de personas a territorio nacional mexicano en el lapso de enero a diciembre de 2011.

Por lo que corresponde al periodo de enero a junio del 2012, ingresaron a territorio nacional mexicano, en similares condiciones y quienes también cumplieron con el paso aduanal (CEM, 2012), un total de 12'406,511 personas (Véase figura 3).

De esa cantidad, un total de 10'068,421 se trató de extranjeros no inmigrantes.

La cifra de 9'890,504 se trató de extranjeros no residentes; 177,917 extranjeros residentes temporales; 71,539 extranjeros residentes permanentes; y, mexicanos fueron 2'266,551.

Figura 3:
Total de entradas a México por calidad y característica migratoria, durante el primer semestre de 2012



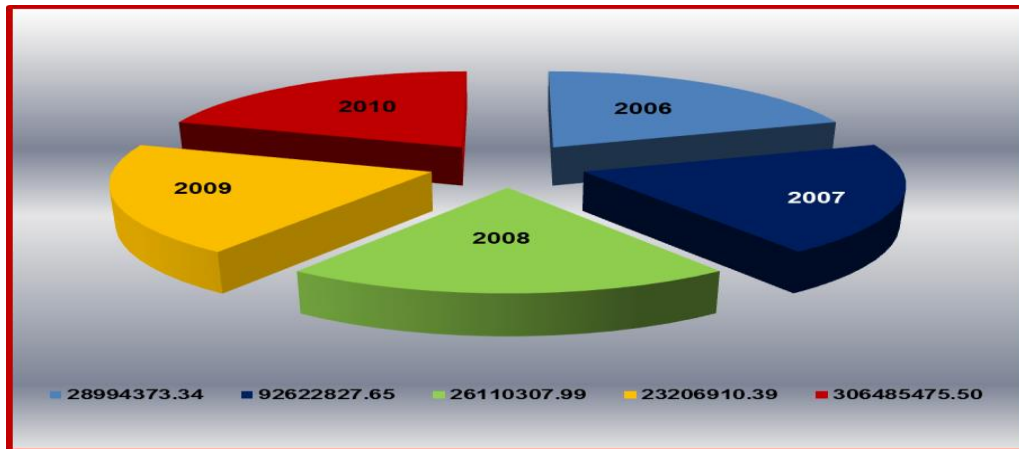
Fuente: Elaboración propia con datos del CEM (2012) del INM (2012); disponible en: http://www.inm.gob.mx/index.php/page/Series_Historicas. Esta figura muestra de forma gráfica el ingreso de personas a territorio nacional mexicano en el lapso de enero a junio del año 2012.

Por otra parte, de acuerdo a información proporcionada por el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI, 2011), por lo que concierne a mercancías que causaron abandono a favor del Fisco Federal (FF) durante los años del 2006 al 2010, en las 49 aduanas del país, ello determinadas por piezas, kilos, litros, pares, cajetillas, toneladas, bultos, paquetes, galones, cajas, metros cuadrados, botellas, juegos, cabezas y unidades, se representa en un número total de 477'419,894.87 (Véase figura 4).

Asimismo, los conceptos anteriores, es decir piezas, kilos, litros, pares, cajetillas, toneladas, bultos, paquetes, galones, cajas, metros cuadrados, botellas, juegos, cabezas y unidades, adicionándoles gramos, sacos y vehículos, sólo en el 2011 (IFAI, 2012) representaron un número total de 17'387,896 (Véase figura 5).

Figura 4:

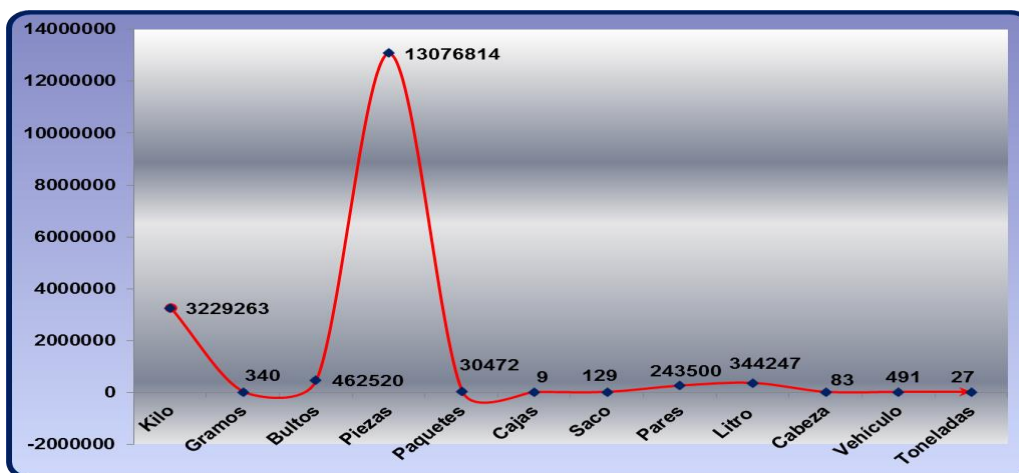
Cantidad de mercancías que causaron abandono a favor del Fisco Federal por el periodo de 2006 a 2010, en las Aduanas del país.



Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI, 2011), a través de solicitud de fecha 11 de julio del 2011, recibida por dicha instancia mediante el folio número 0610100135011; extraída de: <https://www.infomex.org.mx/gobiernofederal/solicitantes/seguimiento/busquedaSolicitudes.action#>. Esta figura representa de forma gráfica, la cantidad de mercancías que causaron abandono a favor del FF durante los años del 2006 al 2010, en las 49 aduanas del país, ello por piezas, kilos, litros, pares, cajetillas, toneladas, bultos, paquetes, galones, cajas, metros cuadrados, botellas, juegos, cabezas y unidades.

Figura 5:

Cantidad de mercancías que causaron abandono a favor del Fisco Federal por el periodo de 2011, en las Aduanas del país.



Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por el IFAI (2012), a través de solicitud de fecha 2 de abril del 2012, recibida por dicha instancia mediante el folio número 0610100047012; extraída de: <https://www.infomex.org.mx/gobiernofederal/solicitantes/seguimiento/busquedaSolicitudes.action#>. Esta figura representa de forma gráfica la cantidad de mercancías que causaron abandono a favor del FF durante el año 2011, en las 49 aduanas del país, ello por piezas, kilos, litros, pares, cajetillas, toneladas, bultos, paquetes, galones, cajas, metros cuadrados, botellas, juegos, cabezas, unidades, gramos, sacos y vehículos.

Por lo que concierne al embargo de vehículos de propulsión mecánica en las aduanas del país, en el lapso del 2006 al 2010, los mismos sumaron la cantidad de 12,064 (Véase *tabla 2 y figura 6*).

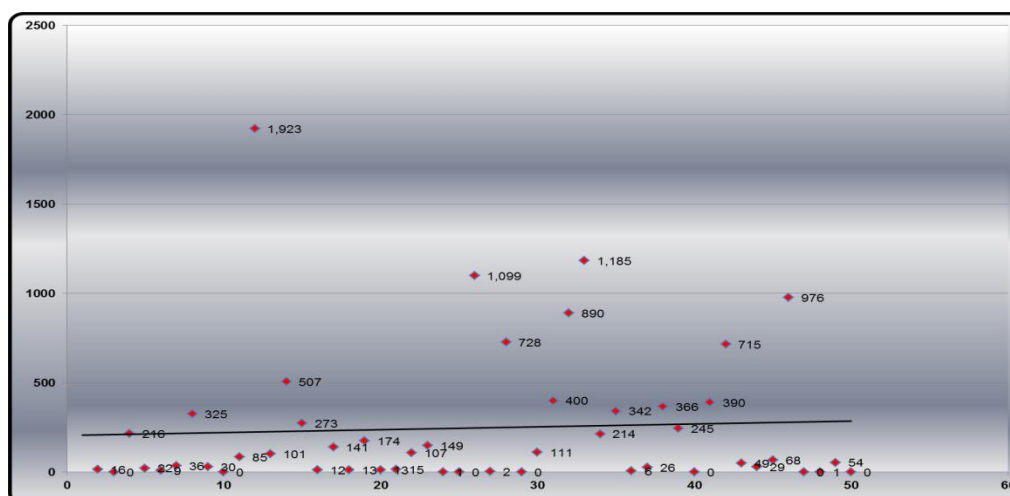
Tabla 2:
Vehículos embargados en las 49 aduanas, periodo 2006-2010

ADUANA	NO.	ADUANA	NO.
ACAPULCO	16	MAZATLAN	2
AEROPUERTO I.C.M.	0	MEXICALI	728
AGUA PRIETA	216	MEXICO	0
AGUASCALIENTES	22	MONTERREY	111
ALTAMIRA	9	NACO	400
CANCUN	36	NOGALES	890
CD. ACUÑA	325	NUEVO LAREDO	1,185
CD. CAMARGO	30	OJINAGA	214
CD. CARMEN	0	PIEDRAS NEGRAS	342
CD. HIDALGO	85	PROGRESO	6
CD. JUÁREZ	1,923	PUEBLA	26
CD. MIGUEL ALEMAN	101	PUERTO PALOMAS	366
CD. REYNOSA	507	QUERETARO	245
CHIHUAHUA	273	SALINA CRUZ	0
COATZACOALCOS	12	SAN LUIS RIO C.	390
COLOMBIA	141	SONOYTA	715
DOS BOCAS	13	SUBTE LOPEZ	49
ENSENADA	174	TAMPICO	29
GUADALAJARA	13	TECATE	68
GUANAJUATO	15	TIJUANA	976
GUAYMAS	107	TOLUCA	0
LA PAZ, B.C.S.	149	TORREON	1
LAZARO CARDENAS	1	TUXPAN	54
MANZANILLO	0	VERACRUZ	0
MATAMOROS	1,099		

Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por el IFAI (2011), a través de solicitud de fecha 11 de julio del 2011, recibida por dicha instancia mediante el folio número 0610100135011; extraída de: <https://www.infomex.org.mx/gobierno/gobierno/solicitantes/seguimiento/busquedaSolicitudes.action#>. La presente tabla detalla la cantidad de embargos de vehículos de propulsión mecánica realizados en cada una de las 49 aduanas del país, en el periodo 2006-2010.

Sin embargo, sólo en el periodo del 2011, la cifra de embargos de vehículos de propulsión mecánica en las aduanas del país, fue de 4,012 unidades, arrojando la suma de dichos periodos y cifras, es decir del 2006 al 2011, la cantidad total de 16,076, acorde a lo informado por el IFAI (2012) (*Véase tabla 3 y figura 7*).

Figura 6:
Vehículos embargados en las 49 aduanas, periodo 2006-2010



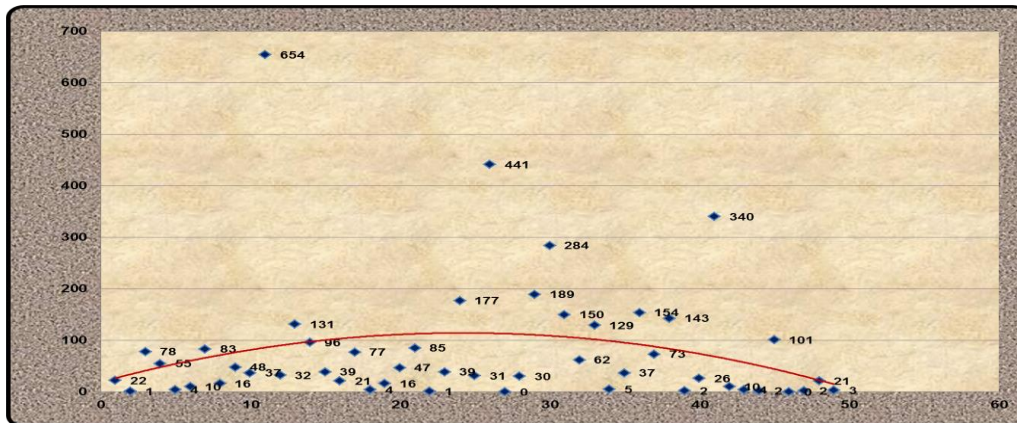
Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por el IFAI (2011), a través de solicitud de fecha 11 de julio del 2011, recibida por dicha instancia mediante el folio número 0610100135011; extraída de: <https://www.infomex.org.mx/gobiernofederal/solicitantes/seguimiento/busquedaSolicitudes.action#>. Esta figura representa de forma gráfica la cantidad de embargos de vehículos de propulsión mecánica realizados en cada una de las 49 aduanas del país, en el periodo 2006-2010.

Tabla 3:
Vehículos embargados en las 49 aduanas, periodo 2011

ADUANA	NO.	ADUANA	NO.
ACAPULCO, GRO.	22	MAZATLÁN, SIN.	31
AEROP. INT. CD. DE MÉXICO	1	MEXICALI, B. C.	441
AGUA PRIETA, SON.	78	MÉXICO (PANTACON)	0
AGUASCALIENTES, AGS.	55	MONTERREY, N. L.	30
ALTAMIRA, TAMPS.	4	NACO, SON.	189
CANCUN, Q. ROO	10	NOGALES, SON.	284
CD. ACUÑA, COAH.	83	NUEVO LAREDO, TAMPS.	150
CD. CAMARGO, TAMPS.	16	OJINAGA, CHIH.	62
CD. DEL CARMEN, CAMP.	48	PIEDRAS NEGRAS, COAH.	129
CD. HIDALGO, CHIS.	37	PROGRESO, YUC.	5
CD. JUÁREZ, CHIH.	654	PUEBLA, PUE.	37
CD. MIGUEL ALEMÁN, TAMPS.	32	PUERTO PALOMAS, CHIH.	154
CHIHUAHUA, CHIH.	131	QUERÉTARO, QRO.	73
COATZACOALCOS, VER.	96	REYNOSA, TAMPS.	143
COLOMBIA, N. L.	39	SALINA CRUZ, OAX.	2
DOS BOCAS	21	SAN LUIS RÍO COLORADO, SON.	26
ENSENADA, B. C.	77	SONOYTA, SON.	340
GUADALAJARA, JAL.	4	SUBTTE. LÓPEZ, Q. ROO	10
GUANAJUATO, GTO.	16	TAMPICO, TAMPS.	4
GUAYMAS, SON.	47	TECATE, B. C.	2
LA PAZ, B. C. S.	85	TIJUANA, B. C.	101
LÁZARO CÁRDENAS, MICH.	1	TOLUCA, MEX.	0
MANZANILLO, COL.	39	TORREÓN, COAH.	2
MATAMOROS, TAMPS.	177	TUXPAN, VER.	21
		VERACRUZ, VER.	3

Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por el IFAI (2012), a través de solicitud de fecha 2 de abril del 2012, recibida por dicha instancia mediante el folio número 0610100047012; extraída de: <https://www.infomex.org.mx/gobiernofederal/solicitantes/seguimiento/busquedaSolicitudes.action#>. Esta tabla detalla la cantidad de embargos de vehículos de propulsión mecánica realizados en cada una de las 49 aduanas del país, en el año 2011.

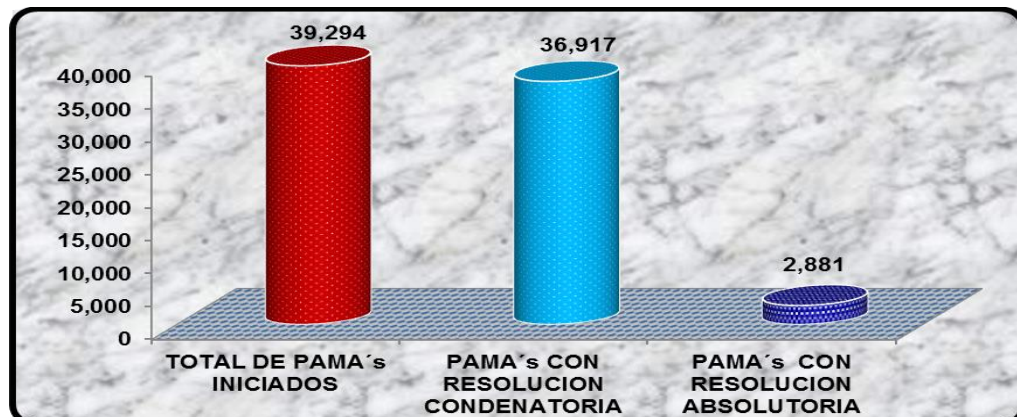
Figura 7:
Vehículos embargados en las 49 aduanas, periodo 2011



Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por el IFAI (2012), a través de solicitud de fecha 2 de abril del 2012, recibida en esa dependencia mediante el folio número 0610100047012; extraída de: <https://www.infomex.org.mx/gobiernofederal/solicitantes/seguimiento/busquedaSolicitudes.action#>. La figura representa de manera gráfica la cantidad de embargos de vehículos de propulsión mecánica realizados en cada una de las 49 aduanas del país, en el año 2011.

Por lo que toca a los Procedimientos Administrativos en Materia Aduanera (PAMA's) iniciados en las 49 aduanas del país durante el periodo del 2006 al 2010 (IFAI, 2011), estos fueron un total de 39,294; en ese mismo lapso fueron determinados con resolución condenatoria 36,917 y sólo 2,881 PAMA's con resolución absolutoria (Véase figura 8).

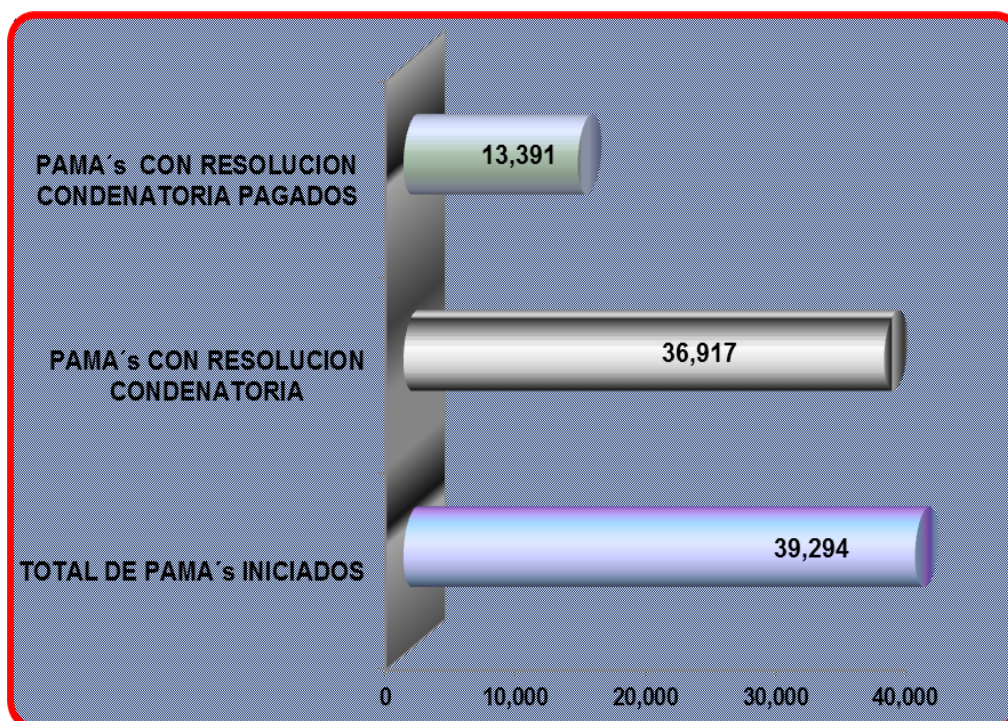
Figura 8:
PAMA's iniciados y determinados en las 49 aduanas del país, periodo del 2006 al 2010



Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por el IFAI (2011), a través de solicitud de fecha 11 de julio del 2011, recibida en esa dependencia mediante el folio número 0610100135011; extraída de: <https://www.infomex.org.mx/gobiernofederal/solicitantes/seguimiento/busquedaSolicitudes.action#>. Esta figura describe de manera gráfica la cantidad de PAMA's iniciados y determinados en cada una de las 49 aduanas del país, en el periodo 2006-2010.

De los PAMA's determinados con resolución condenatoria previamente por la AA, en ese periodo fueron pagados en aduanas 13,391 en total (Véase figura 9).

Figura 9:
PAMA's determinados con resolución condenatoria y pagados, periodo 2006 al 2010

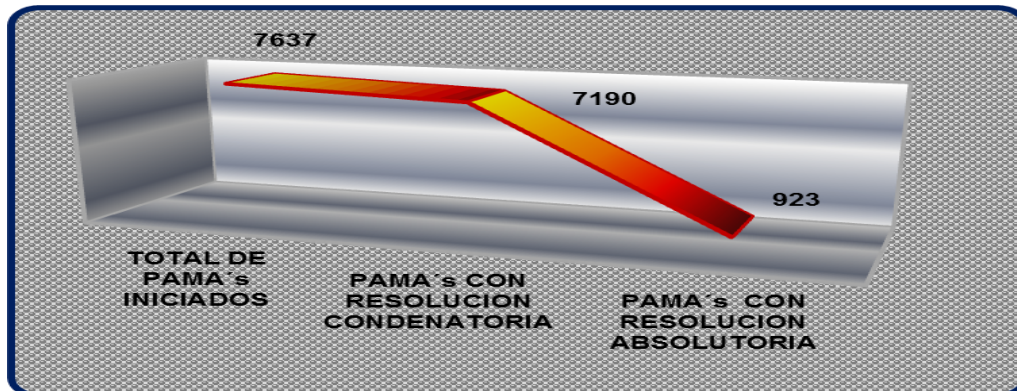


Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por el IFAI (2011), a través de solicitud de fecha 11 de julio del 2011, recibida por esa dependencia mediante el folio número 0610100135011; extraída de: <https://www.infomex.org.mx/gobiernofederal/solicitantes/seguimiento/busquedaSolicitudes.action#>. Esta figura ilustra gráficamente los PAMA's determinados con resolución condenatoria y pagados durante el periodo del 2006 al 2010, en las aduanas nacionales.

Sólo en el periodo de 2011 (IFAI, 2012), los PAMA's iniciados en todas las aduanas del país ascendieron a 7,637; asimismo en ese mismo lapso 7,190 se determinaron con resolución condenatoria y 923 con resolución absolutoria (Véase figura 10).

Figura 10:

PAMA's iniciados y determinados en las 49 aduanas del país, durante el periodo de 2011



Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por el IFAI (2012), a través de solicitud de fecha 2 de abril del 2012, recibida en esa dependencia mediante el folio número 0610100047012; extraída de: <https://www.infomex.org.mx/gobiernofederal/solicitantes/seguimiento/busquedaSolicitudes.actio n#>. La figura ilustra los PAMA's iniciados y determinados en las 49 aduanas durante el 2011.

El total de pedimentos a la importación tramitados y pagados en las aduanas nacionales, durante el periodo del 2006 al 2010 (IFAI, 2011) fueron un total de 29'881,909 (Véase *tabla 4 y figura 11*).

Tabla 4:

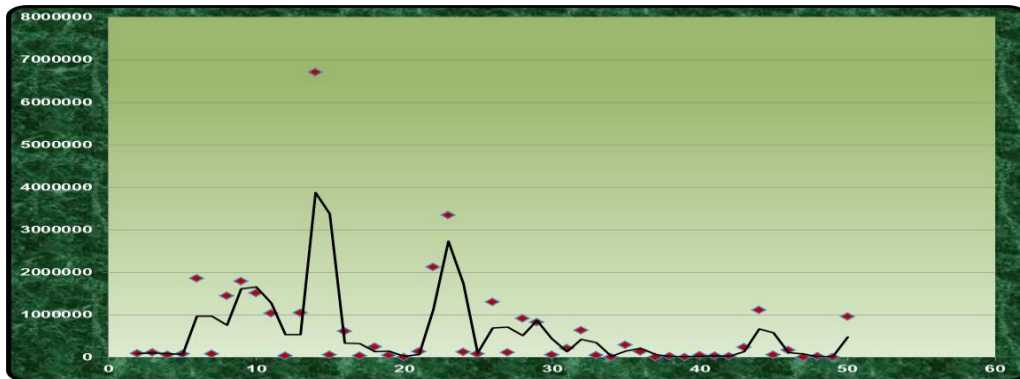
Pedimentos a la importación pagados y tramitados en las aduanas, periodo 2006-2010

ADUANA	NO.	ADUANA	NO.
AGUA PRIETA	93,388	GUANAJUATO	117,269
CD. ACUÑA	118,665	MEXICO	909,125
CD. CAMARGO	57,211	MONTERREY	818,300
CD. HIDALGO	83,767	PUEBLA	52,759
CD. JUÁREZ	1,861,292	QUERETARO	216,698
CD. MIGUEL ALEMAN	76,027	TOLUCA	640,365
CD. REYNOSA	1,442,977	TORREON	42,628
COLOMBIA	1,789,851	ACAPULCO	1,050
MATAMOROS	1,516,550	ALTAMIRA	294,722
MEXICALI	1,037,647	CANCUN	140,951
NACO	30,968	CD. CARMEN	2,647
NOGALES	1,044,762	COATZACOALCOS	24,063
NUEVO LAREDO	6,709,047	DOS BOCAS	3,087
OJINAGA	53,817	ENSENADA	45,778
PIEDRAS NEGRAS	616,244	GUAYMAS	31,089
PUERTO PALOMAS	30,793	LA PAZ, B.C.S.	24,958
SAN LUIS RIO C.	244,007	LAZARO CARDENAS	238,253
SONOYA	45,118	MANZANILLO	1,107,727
SUBTE LOPEZ	4,164	MAZATLAN	53,120
TECATE	130,317	PROGRESO	166,160
TIJUANA	2,121,950	SALINA CRUZ	1,951
AEROPUERTO I.C.M.	3,343,218	TAMPICO	24,862
AGUASCALIENTES	127,796	TUXPAN	6,155
CHIHUAHUA	78,372	VERACRUZ	960,768
GUADALAJARA	1,299,476		

Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por el IFAI (2011), a través de solicitud de fecha 11 de julio del 2011, recibida en esa dependencia mediante el folio número 0610100135011; extraída de: <https://www.infomex.org.mx/gobiernofederal/solicitantes/seguimiento/busquedaSolicitudes.actio n#>. Esta tabla relaciona el número de pedimentos a la importación pagados y tramitados en cada una de las 49 aduanas mexicanas, durante el lapso 2006-2010.

Figura 11:

Pedimentos a la importación pagados y tramitados en las aduanas, periodo 2006-2010

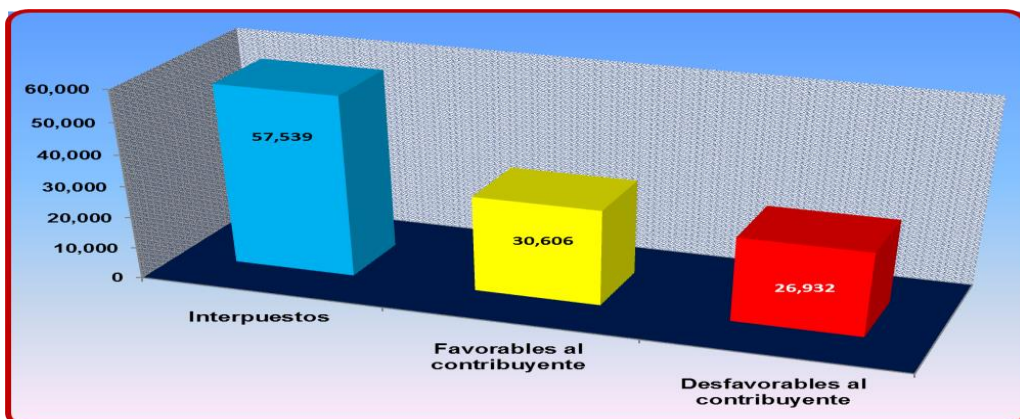


Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por el IFAI (2011), a través de solicitud de fecha 11 de julio del 2011, recibida en esa dependencia mediante el folio número 0610100135011; extraída de: <https://www.infomex.org.mx/gobiernofederal/solicitantes/seguimiento/busquedaSolicitudes.action#>. La figura ilustra gráficamente el número de pedimentos a la importación pagados y tramitados en cada una de las 49 aduanas mexicanas, durante el periodo del 2006 al 2010.

En el lapso del 2006 al 2011, se interpusieron por parte de personas físicas, morales y organizaciones, ante la ACC y ante las ALJ adscritas a la AGJ, dependencias estas del SAT, en contra de las resoluciones emitidas por las aduanas de México, un total de 57,539 RR, de los cuales se resolvieron de manera favorable al recurrente un total de 30,606 y de forma desfavorable a sus intereses, la cantidad de 26,932 (IFAI, 2012) (Véase figura 12).

Figura 12:

Recursos de revocación aduaneros interpuestos y resueltos, periodo 2006-2011

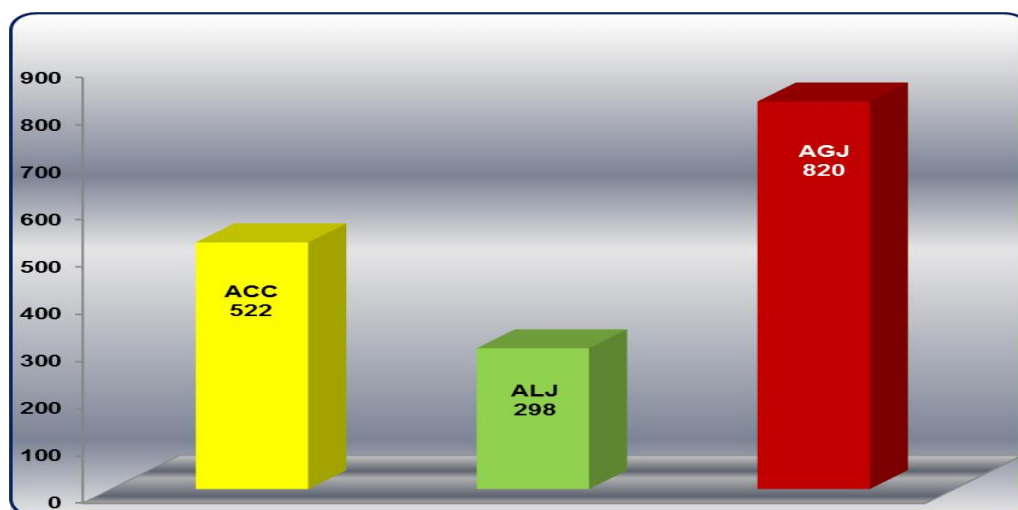


Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por el IFAI (2011) (2012), a través de las solicitudes de fechas 11 de julio de 2011 y 2 de abril de 2012, recibidas en esa dependencia respectivamente mediante los folios número 0610100134911 y 0610100047012; extraída de: <https://www.infomex.org.mx/gobiernofederal/solicitantes/seguimiento/busquedaSolicitudes.action#>. La figura determina de manera gráfica el número total de RRA interpuestos y resueltos, favorable y desfavorablemente a los recurrentes, durante el lapso 2006-2011.

Por lo que incumbe al personal total que al año 2011 laboraba en la ACC y en las ALJ adscritas a la AGJ, dependencias estas del SAT y que de manera directa se encargan de recibir, tramitar y resolver los RRA interpuestos en contra de las resoluciones emitidas, esto en las 49 Aduanas de México (IFAI, 2012), asciende a 820 funcionarios (Véase figura 13).

Figura 13:

Funcionarios de la ACC y ALJ de la AGJ del SAT que, al 2011, se encargan de dar trámite y resolución a los recursos de revocación aduaneros.

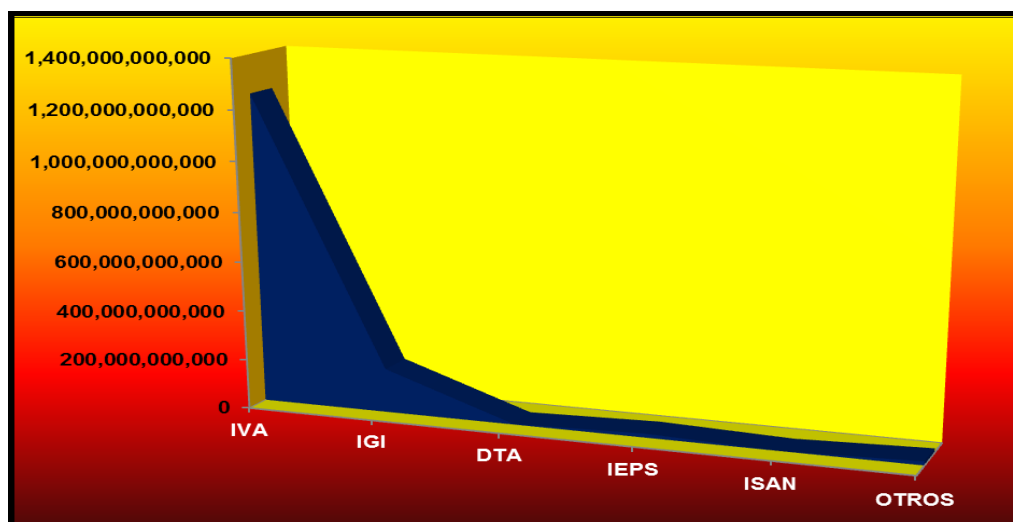


Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por el IFAI (2012), a través de solicitud de fecha 2 de abril del 2012, recibida en esa instancia mediante el folio número 0610100047012; extraída de: <https://www.infomex.org.mx/gobiernofederal/solicitantes/seguimiento/busquedaSolicitudes.action#>. La figura representa el total de funcionarios de la ACC y ALJ de la AGJ del SAT que, al año 2011, se encargan de dar trámite y resolución a los recursos de revocación aduaneros.

Ahora bien, un dato sobresaliente y contundente que ilustra sobradamente la importancia que para la nación tienen las aduanas, lo constituye el hecho de que el monto total de ingresos que recaudó el gobierno federal a través del SAT, por concepto de contribuciones en las 49 aduanas del país, específicamente de Impuesto al Valor Agregado (IVA), Impuesto General de Importación (IGI), Derecho de Trámite Aduanero (DTA), Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS), Impuesto Sobre Automóviles Nuevos (ISAN) y otros en los que se incluyen Derechos y Aprovechamientos, en el lapso del 2006 al 2011 (IFAI, 2012), representó la cantidad total de \$1'461,499'147,052.00 (Un billón

cuatrocientos sesenta y un mil cuatrocientos noventa y nueve millones ciento cuarenta y siete mil cincuenta y dos pesos moneda nacional) (Véase figura 14).

Figura 14:
Recaudación total de contribuciones en las 49 aduanas, periodo 2006-2011



Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por el IFAI (2011) (2012), a través de las solicitudes de fechas 11 de julio de 2011 y 2 de abril de 2012, recibidas en esa instancia respectivamente mediante los folios número 0610100134911 y 0610100047012; extraída de: <https://www.infomex.org.mx/gobiernofederal/solicitantes/seguimiento/busquedaSolicitudes.actio n#>. Esta figura representa gráficamente la recaudación total de contribuciones en las 49 aduanas de México, periodo 2006-2011.

Trasciende también que al año 2011, el número de patentes aduanales activas para realizar operaciones de comercio exterior son 785 en el territorio nacional, según lo informado por el IFAI (2012).

Cabe referir que si bien es cierto las estadísticas anteriores se presentan en épocas recientes, no menos cierto resulta que esa tendencia creciente, sobre todo en el ámbito económico, comenzó a presentarse desde la apertura comercial de México, lo que queda de manifiesto con los argumentos expositivos sostenidos en la invocada iniciativa de Ley del Servicio Aduanero Mexicano (Gaceta Parlamentaria, año VI, número 1218, LVIII Legislatura, miércoles 26 de marzo de 2003), que ya en el año 2003 indicaba:

“[...] Sin duda, todos estos esfuerzos para aumentar las relaciones económicas, comerciales y de inversión de México con el resto del mundo, han redundado en el crecimiento de los flujos de mercancías que se importan y exportan desde y hacia nuestro país, así como en las divisas y contribuciones que se obtienen por esta actividad.

A pesar de la reciente disminución del ritmo del crecimiento, los resultados económicos generales de México durante los últimos cinco años han sido positivos. Entre 1997 y 2000, el Producto Interno Bruto creció a un promedio anual del 5.2 por ciento; las inversiones privadas crecieron a un tipo medio anual del 10.6 por ciento.

Durante este mismo periodo, México atrajo aproximadamente 44,000 millones de dólares en inversiones extranjeras directas. Este proceso trajo aparejado un fuerte incremento en el comercio de mercancías, que aumentó a una tasa media anual del 17.1 por ciento, la más elevada entre los 20 miembros de mayor tamaño de la Organización Mundial del Comercio [...]”.

2.2.3 Ordenamientos legales antecedente de la Ley Aduanera vigente

Como ya ha sido señalado, la actual LA fue promulgada en el DOF del 15 de diciembre de 1995, entrando en vigor el primero de abril del siguiente año, todo ello durante el mandato presidencial de Ernesto Zedillo Ponce de León⁴¹; consta de 203 artículos, distribuidos en nueve títulos, cuyo último, precisamente el noveno de “Recursos Administrativos”, prevé un capítulo único que contiene un solitario dispositivo, específicamente el artículo 203, el cual inicialmente establecía:

“Artículo 203.- En contra de todas las resoluciones definitivas que dicten las autoridades aduaneras procederá el recurso de revocación establecido en el Código Fiscal de la Federación.

La interposición del recurso de revocación será optativa para el interesado antes de acudir al Tribunal Fiscal de la Federación”.

⁴¹ Ernesto Zedillo Ponce de León, desempeñó el cargo de Presidente de la República Mexicana, del 1º de diciembre de 1994 al 30 de noviembre del 2000.

Con posterioridad, mediante las reformas publicadas en el DOF del 30 de diciembre de 1996 y en el DOF del 31 de diciembre del 2000, su texto quedó determinado y se mantiene hasta esta época de la siguiente manera:

“Artículo 203.- En contra de todas las resoluciones definitivas que dicten las autoridades aduaneras procederá el recurso de revocación establecido en el Código Fiscal de la Federación.

La interposición del recurso de revocación será optativa para el interesado antes de acudir al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa”.

Es entonces así el primer párrafo de dicho precepto legal, el único referente que tiene hoy cualquier persona física, moral y organización, para reclamar sus legítimos intereses, a través de la impugnación vía administrativa, en el supuesto de estimar vulnerados sus derechos con la actuación de las autoridades respectivas, sin desatender que se prevé con el carácter de optativo, pudiendo incluso relegarse y acudir directamente ante el TFJFA.

Como antecedentes del siglo XX⁴² en materia de legislación aduanera nacional, se tiene la existencia de la Ley Aduanal publicada en el órgano de difusión oficial de la época, el 30 de diciembre de 1929.

“La Ley Aduanera publicada el 1º de enero de 1930, DOF y abrogó a la Ordenanza General de Aduanas de 1891 y a la Ley Aduanera del 18 de abril de 1928.

Esta constaba de 18 títulos que contenían 764 artículos y “por primera vez en el texto de una ley aduanera se incluye la intervención de los agentes aduanales definiéndolos como los individuos de a quienes el Ejecutivo Federal por conducto de la Dirección General de Aduanas autoriza mediante la patente respectiva para ocuparse habitual y profesionalmente, y siempre por cuenta ajena, en la gestión de las operaciones de que trata la ley” (Reyes, 2004: 385).

“La Ley Aduanera del 18 de abril de 1928, publicada el 27 de agosto de 1928 y que a decir de Máximo Carvajal, nunca entró en vigor” (Reyes, 2004: 384).

⁴² El siglo XX se inició en el año 1901 y terminó en el año 2000. No obstante, es frecuente la concepción errónea de que el siglo XX empezó en 1900 y finalizó en el año 1999.

Ahora bien, la legislación aduanera mexicana en vigor no obstante encuentra su historial más acabado, primero, en la Ley Aduanal de 1935, publicada en el Diario Oficial⁴³ (DO) del día sábado 31 de agosto de ese año.

Seguidamente es promulgado el Código Aduanero de 1952, divulgado en el DO⁴⁴ del lunes 31 de diciembre de 1951, mismo que dio paso a la Ley Aduanera de 1982, publicada en el DOF de fecha 30 de diciembre de 1981.

Tales ordenamientos jurídicos de la materia, ajustaban sus normas al contexto económico mexicano de la época y a las políticas aduanales prevalecientes, donde predominaba el proteccionismo a la industria nacional con matices propios, los que fueron puntualmente reflejados en sus textos.

Sobresale ya, al menos en la última de las aludidas legislaciones, una marcada orientación hacia los fines extrafiscales de su texto.

Finalmente y con el antecedente apuntado, es expedida la actual LA, vigente desde el primero de abril de 1996, con sus subsecuentes modificaciones, cuya normatividad claramente se alineó hacia la integración de la nación mexicana a las prácticas internacionales de la materia.

2.2.3.1 Ley Aduanal de 1935

Según los registros, la Ley Aduanal de 1935, fue promulgada por el entonces Presidente de México, Lázaro Cárdenas del Río⁴⁵, integrándose por un total de 435 artículos, distribuidos en 17 títulos.

⁴³ En esa época (1935), se le denominaba solamente como Diario Oficial.

⁴⁴ En esa época (1951), se le denominaba solamente como Diario Oficial.

En lo concerniente a los MD, el mencionado ordenamiento los contemplaba en el título décimo quinto, denominado “Infracciones y delitos”, para en el capítulo V disponer los “Juicios Administrativos”, segmentándose este apartado en cuatro secciones: Sección I “Instrucción” (artículos del 383 al 392); sección II “Resolución” (artículos 393, 394 y 395); sección III “Notificación” (artículos 396 y 397); y, sección IV “Ejecución” (artículos del 398 al 403).

Por su relación con el tema de MD abordado en esta investigación, sobresalen y debe hacerse transcripción de los numerales 395, 396, 403, 433 fracción I, 434 y 435 de la indicada legislación, que disponían:

“Artículo 395.-Todas las resoluciones de primera instancia en los juicios administrativos por infracción o por delito, son revisables de oficio o a solicitud de parte.

La revisión de oficio compete a la Dirección General de Aduanas, y procede en los casos en que por conformidad expresa o táctica de los interesados causa ejecutoria la resolución.

La revisión a petición de parte, procede en los casos de inconformidad y se sustanciará en la forma y términos que establezcan las leyes aplicables al respecto.

Artículo 396.- Toda resolución administrativa deberá ser notificada a los interesados, y en el acto de la notificación se les hará saber que dicha resolución es revisable, instruyéndolos, además, sobre la autoridad a quien deben ocurrir, el plazo para que interpongan el recurso y los requisitos esenciales que deben satisfacer.

Cuando los interesados no interpongan recurso alguno contra dicha resolución, dentro del plazo que la ley conceda, se tendrá como consentida tácitamente, para los efectos del cobro de la prestación fiscal.

[...] Artículo 403.-En todo lo que no está previsto y resuelto por esta ley, respecto a medidas de ejecución de las resoluciones administrativas, así como a embargo, depósitos, intervención y remate de bienes, se observarán las disposiciones de las leyes vigentes relativas a procedimientos de apremio en el orden administrativo y, en defecto de éstas, lo que determine, en lo conducente, el Código Federal de Procedimientos Civiles.

⁴⁵ Lázaro Cárdenas del Río, ocupó la Presidencia de los Estados Unidos Mexicanos del 1º de diciembre de 1934 al 30 de noviembre de 1940.

[...] Artículo 433.- Son atribuciones de la Dirección General de Aduanas:

I.-Revisar los juicios instruidos por las oficinas aduanales, para el efecto de señalar irregularidades en el procedimiento y establecer precedentes; así como para preparar y rendir los informes necesarios, cuando el fallo esté sujeto a revisión administrativa en segunda instancia.

Artículo 434.- A excepción de los casos en que por disposición expresa de ley, deban conocer y resolver en segunda instancia otras autoridades administrativas, todas las resoluciones que dicten las oficinas aduanales en cualquiera fase de una operación, serán revisables por la Dirección General de Aduanas, a solicitud del interesado, cuando éste no estuviere conforme.

Siempre que la ley no determine tramitación especial para substanciar la revisión, o plazo para interponerla, el interesado se dirigirá por escrito, dentro de un término no mayor de quince días, a la expresada Dirección, fundando su inconformidad.

Artículo 435.- En todos aquellos asuntos cuya resolución definitiva corresponda, jurisdiccionalmente, a la Dirección General de Aduanas, ya sea por sí o en revisión de las resoluciones del inferior, el acuerdo que dicte tendrá el carácter de definitivo e inapelable, en el orden administrativo, y deberá ejecutarse tan luego como hayan sido notificados los interesados a quienes la resolución afecte.

Las disposiciones que dicte la Secretaría de Hacienda, ya sea que obre por sí o que acuerde en revisión, serán consideradas, en el orden administrativo, como definitivas e inapelables, y se ejecutarán desde luego en sus términos”.

De lo reproducido se deduce que en ese texto jurídico se preveían dos instancias del orden administrativo, la primera representada por las oficinas aduanales (OA) y la segunda, por la Dirección General de Aduanas (DGA).

La segunda instancia se abría de oficio o a petición de parte; en este caso, mediando la interposición del recurso de inconformidad, que era el medio de impugnación al alcance del afectado con la determinación aduanera y se orientaba hacia la revisión del fallo.

Curiosamente cuando se presentaba la conformidad expresa o tácita de algún interesado con el veredicto emitido por la instancia aduanal, causando ejecutoria

la resolución respectiva, esto daba pauta para la revisión de oficio a cargo de la DGA, designada entonces como la instancia de alzada.

El artículo 396 determinaba la forma de proceder al afectado para impugnar una resolución, instruyéndole sobre la autoridad competente para conocerla y resolverla, el plazo para efectuarla y los requisitos de procedibilidad.

Por su parte, en el artículo 434 se contenía de alguna forma la sustanciación de la inconformidad prevista por dicho ordenamiento, aunque no de forma casuista pero si contemplaba lo esencial al efecto.

Como circunstancia a mencionar, el artículo 403 disponía la fase de ejecución de los fallos aduanales, como también los supuestos del embargo, depósitos, intervención y remate de bienes, remitiéndose expresamente para el caso de omisiones o lagunas del procedimiento administrativo correspondiente, a las disposiciones aplicables del Código Federal de Procedimientos Civiles (CFPC). Sin embargo sólo en estos supuestos determinaba la supletoriedad.

2.2.3.2 Código Aduanero de 1951

Por su parte el Código Aduanero de 1951, vigente a partir del día primero de abril del siguiente año, se publicó en el mandato del entonces Presidente de la República Miguel Alemán Valdez⁴⁶; estaba conformado por 727 artículos esparcidos en 19 títulos. Ha sido el más extenso hasta el momento en cuanto al número de sus disposiciones.

⁴⁶ Miguel Alemán Valdez, fungió como Presidente de los Estados Unidos Mexicanos del 1º de diciembre de 1946 al 30 de noviembre de 1952.

Con relación a los MD, esta codificación los observaba en el título décimo cuarto (XIV), indicado como “Infracciones”, cuyo capítulo IV establecía los “Juicios Administrativos”, fraccionándose esa parte en cuatro secciones: Sección I “Instrucción” (artículos del 587 al 611); sección II “Resolución” (artículos del 612 al 616); sección III “Notificación” (artículos del 617 al 620); y, sección IV “Ejecución” (artículos del 621 al 627).

De esa sistematización adquieren trascendencia para el tema que se discurre, sin duda, los numerales 614, 615, 616, 617, 683 fracción I, 684 y 685, que textualmente disponían:

“Artículo 614.-Es facultad de la Dirección General de Aduanas revisar, de oficio o a petición de parte, las resoluciones de primera instancia en los juicios administrativos por infracción, de acuerdo con las siguientes normas:

I.-De oficio: cuando existe conformidad expresa o tácita de los interesados. Esta revisión tiene por objeto:

a).-Observar a las aduanas los errores de importancia en que hubieren incurrido, para impedir que las irregularidades se repitan;

b).-Sentar y unificar precedentes, a fin de mantener el estricto cumplimiento de la ley y la uniformidad, en su caso, de la interpretación que deba dársele; y

c).-Decretar la nulidad de los fallos, cuando se hayan violado preceptos constitucionales, penales o fiscales y dictar nuevo fallo; y

II.-A petición de parte: cuando los interesados no estén conformes con la resolución de primera instancia e interpongan el recurso de revisión. Esta tendrá por objeto:

a).-Revocar o modificar las resoluciones, siempre que las oficinas aduaneras hayan juzgado erróneamente los hechos o aplicado inexactamente las disposiciones legales; o bien para aumentar o disminuir las multas sujetas a un mínimo y a un máximo; y

b).-Confirmar las resoluciones en todos aquellos casos en que sea improcedente la inconformidad de los interesados⁴⁷.

Artículo 615.-Una vez que la Dirección General de Aduanas practique la revisión de oficio, comunicará el resultado a la oficina que haya dictado la

⁴⁷ Las negritas son mías.

resolución de primera instancia. Si ésta diere lugar únicamente a observaciones, subsistirá en todas sus partes y sólo podrá ser motivo de reforma la liquidación formulada cuando presente errores aritméticos o de aplicación en las cuotas de los impuestos o en el cómputo de las multas.

El fallo que dicte la Dirección General de Aduanas en los casos de nulidad del de primera instancia no podrá causar al indiciado mayor perjuicio que la primitiva resolución. En caso contrario, se prescindirá de la declaratoria de nulidad o se tramitará ésta de acuerdo con el Código Fiscal de la Federación.

Artículo 616.-La Dirección General de Aduanas practicará la revisión a solicitud de parte, siempre que los interesados interpongan el recurso dentro del plazo que este Código señala. De lo contrario desechará la revisión interpuesta y procederá a la de oficio.

El recurso de inconformidad se interpondrá necesariamente por conducto de las oficinas instructoras, en escrito que a lo menos deberá contener el nombre del recurrente, su domicilio, su personalidad acreditada cuando ocurra en representación ajena la infracción de que se trate, su sanción y las causas de oposición a ésta con los fundamentos legales que en concepto del recurrente la apoyen. La oficina instructora, al enviar el escrito de inconformidad a la Dirección General de Aduanas, informará ampliamente sobre cada una de las causas de oposición que alegue el interesado.

Si en el escrito de inconformidad, la parte interesada promueve pruebas, expresará el objeto y naturaleza de las mismas. La Dirección fijará el plazo dentro del cual deben ser presentadas dichas pruebas y pasado ese término se procederá a dictar resolución definitiva.

Sólo se admitirá prueba testimonial en segunda instancia, cuando los hechos a que se refiere no hayan sido materia del examen de testigos en primera instancia.

Siempre que se haya interpuesto el recurso en contra de una resolución de primera instancia, la citada Dirección tiene facultades para ordenar que se amplíen las actuaciones que juzgue incompletas o deficientes, solicitar pruebas complementarias y resolver sobre ellas al fallar el asunto.

Artículo 617.- Toda resolución administrativa deberá ser notificada a los interesados y en el acto de la notificación se les hará saber: que dicha resolución es revisable por la Dirección General de Aduanas, siempre que interpongan el recurso dentro de un plazo de quince días hábiles, contado a partir del siguiente en que surta efectos la notificación; forma en que deben ocurrir y demás requisitos necesarios.

Cuando los interesados no interpongan recurso alguno en contra de las resoluciones de primera instancia, dentro del plazo que indica el párrafo anterior, se tendrán como consentidas tácitamente, para todos los efectos legales.

[...] Artículo 683.- Son atribuciones de la Dirección General de Aduanas:

I.-Revisar los juicios instruidos por las oficinas aduaneras por infracciones a disposiciones de este Código;

Artículo 684.-A excepción de los casos en que por disposición expresa de ley, deban conocer y resolver en segunda instancia otras autoridades administrativas, todas las resoluciones que dicten las oficinas aduaneras en cualquiera fase de una operación, serán revisables por la Dirección General de Aduanas, a solicitud del interesado, cuando éste no estuviere conforme.

Siempre que la ley no determine tramitación especial para substanciar la revisión o plazo para interponerla, el interesado se dirigirá por escrito, dentro de un término no mayor de quince días, a la expresada Dirección, fundando su inconformidad.

Artículo 685.-En aquellos asuntos cuya resolución corresponda jurisdiccionalmente a la Secretaría de Hacienda o a la Dirección General de Aduanas en particular, ya sea por sí o en revisión de las resoluciones del inferior, el acuerdo que dicten tendrá el carácter de definitivo en el orden administrativo, y deberá ejecutarse tan luego como hayan sido notificados los interesados a quienes la resolución afecte”.

De lo reproducido se advierte que en similares condiciones que su antecedente (la Ley Aduanal de 1935), ésta codificación contemplaba dos instancias administrativas, representadas, la primera, por las oficinas aduaneras (OA) y, la segunda, por la DGA.

Establecía la revisión de los fallos aduanales de oficio o a petición de parte, pero siendo mucho más específica en los supuestos para la procedencia de la misma (artículo 614).

Se instituía al recurso de inconformidad a favor del afectado, previéndolo como condicionante para procederse a la revisión del fallo aduanero a instancia de parte, siendo similar y en esencia procurando lo mismo que el RR conocido actualmente, de hecho en la fracción II, incisos a) y b) del artículo 614, se indicaba como objetivo de la revisión, la eventual revocación, modificación o confirmación de las resoluciones de las OA, como consecuencia natural de la interposición de tal medio de impugnación.

Por su parte, el artículo 616 establecía de manera integral y de forma mucho más acabada que en la legislación anterior, la sustanciación del recurso de inconformidad, determinando los casos de deshechamiento del mismo, la instancia ante la cual debía presentarse, requisitos del escrito de interposición, entre los que se consideraba delatar agravios e indicar preceptos legales vulnerados; y, el pronunciamiento que de cada punto argumentado por el recurrente debía hacer oportunamente la instancia revisora, o sea la DGA, en acatamiento al principio de congruencia.

Se aprecia además la posibilidad de allegar pruebas, como parte de la sustanciación del recurso y el desahogo de éstas.

Particularmente se admitía en éste trámite la prueba testimonial, incluso en ambas instancias, es decir en el mismo procedimiento de infracciones ante las OA y en segunda instancia, en revisión, ante la DGA.

El numeral 617, determinaba el plazo de 15 días para la interposición del recurso de inconformidad y requisitos de procedencia.

Cabe y debe mencionarse que tanto la Ley Aduanal de 1935 como el Código Aduanero de 1951, sí establecían en sus textos la figura de la impugnación administrativa a petición de parte e inclusive, de oficio; así como la sustanciación integral del recurso de inconformidad a disposición de los afectados con una resolución aduanera, en términos de lo anotado, aspecto que sin duda resultaba congruente ya en esos momentos con el cuerpo legal del que emanaban.

Situación también a destacar, el plazo de 15 días para la interposición del indicado recurso de inconformidad, término por mucho menor y más adecuado con sus hipótesis normativas, al de los 45 días dispuestos actualmente para la revocación aduanera, acatando la aplicación supletoria del CFF al efecto.

2.2.3.3 Ley Aduanera de 1981

En lo que atañe a Ley Aduanera publicada el 30 de diciembre de 1981 en el DOF, la misma entró en vigor siendo Presidente de los Estados Unidos Mexicanos José López Portillo⁴⁸, en medio de una severa crisis económica y con un panorama internacional encaminado con notoriedad hacia la apertura comercial, de ahí que el contenido extrafiscal se representa con mayor énfasis en sus dispositivos.

Dicho ordenamiento jurídico constaba de tan sólo 149 artículos, siendo el de menor extensión de los mencionados y distribuidos tales dispositivos en nueve títulos, destinándose específicamente el octavo a los “Recursos administrativos”, apareciendo por primera ocasión bajo esta denominación.

Sin embargo ese título solo contenía un artículo, el 142, mismo que inicialmente señalaba:

“Artículo 142.-En contra de las resoluciones definitivas que dicten las autoridades aduaneras procederán los recursos que establece el Código Fiscal de la Federación, los cuales deberán agotarse previamente a la interposición de cualquier otro medio de defensa”.

No obstante, por reformas posteriores publicadas en el DOF del 26 de diciembre de 1990 y del 20 de diciembre de 1991, su redacción quedará en definitiva de la siguiente forma:

“Artículo 142.-En contra de las resoluciones definitivas que dicten las autoridades aduaneras, procederán los recursos establecidos en el Código Fiscal de la Federación, salvo lo previsto por este artículo.

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

Cuando se interponga el recurso de revocación en contra de las resoluciones que se dicten en los términos de los artículos 31 y 122 de esta ley, la

⁴⁸ José Guillermo Abel López Portillo y Pacheco, ocupó la Presidencia de México del 1º de diciembre de 1976 al 30 de noviembre de 1982.

autoridad aduanera podrá reponer el procedimiento administrativo, cuando así proceda, antes de dictar la resolución que ponga fin al recurso, así como al resolver dicho recurso emitir un nuevo acto que sustituya al impugnado”.

Aparece así ya bajo la designación de “recurso de revocación” en este ordenamiento, el único medio de impugnación de orden administrativo al alcance de los afectados por resoluciones de la autoridad aduanera (AA), pero también, por primera vez se realiza remisión expresa en cuanto a su sustanciación integral, a las reglas dispuestas por el CFF.

Debe resaltarse que en esa ley de 1981, por imperativo se determinaba como condición *sine qua non*⁴⁹ el agotamiento del RR ante la AA, antes de acudir a la instancia jurisdiccional (TFF), que también es contemplada por primera ocasión, ya que según se expuso atrás, en las legislaciones anteriores la segunda instancia era representada por una dependencia de índole administrativa como la DGA.

2.2.4 Análisis crítico del recurso de revocación aduanero: Defecto del sistema normativo en materia de medios de defensa

Se ha dicho que la tarea fundamental de la ciencia jurídica, estriba en la descripción del derecho positivo y su presentación en forma ordenada y sistemática para facilitar su conocimiento y manejo, derivado de lo cual se crean los llamados sistemas normativos.

A este respecto existe coincidencia en definir y relacionar a los sistemas jurídicos y normativos de la siguiente manera: “[...] c) Sistema normativo: Conjunto de enunciados que tiene consecuencias normativas; d) Sistema jurídico: Subclase

⁴⁹ **Conditio sine qua non**, es una locución latina originalmente utilizada como término legal para decir “condición sin la cual no”. Se refiere a una acción, condición o ingrediente necesario y esencial, de carácter obligatorio, para que algo sea posible.

de los sistemas normativos. Conjunto de enunciados de derecho válidos” (Nápoles, 2012:198).

Así en los sistemas normativos se busca reunir las propiedades formales de completitud, independencia y coherencia para proveerles la autonomía requerida que los identifique como sistemas plenos, que presenten al derecho bajo su mejor aspecto.

La autonomía entonces será la condicionante para determinar que el sector normativo respectivo, cuenta con conceptos propios y razones o principios axiológicos que lo identifican de manera distinta a otros.

No obstante lo anterior, resulta recurrente que en los sistemas normativos se identifiquen casos de incoherencia o lagunas que justifican la necesidad de apoyarse y hasta servirse de otros diversos que les aporten soluciones, dándose entonces los presupuestos para establecer la existencia de un sistema defectuoso y, por ende, carente de autonomía.

“El sistema jurídico presenta [...] tres características fundamentales: “la unidad” entendida como la dependencia de todo el ordenamiento jurídico al “*poder originario*” o norma fundamental o regla de reconocimiento. “La coherencia” que es la propiedad en virtud de la cual no es posible demostrar, en ningún caso, la pertenencia al sistema de una determinada norma y de su contradictoria. Una tercera característica [...] es “la plenitud”: consiste en la propiedad por la cual un ordenamiento jurídico tiene una norma para regular cada caso, y entendiendo que en el evento que no existiera norma aplicable a un caso, estaríamos frente a una “laguna”, debemos concluir que siendo el sistema jurídico un ordenamiento pleno, éste no presenta lagunas (Bobbio, 2002:136).

Ahora bien, un sistema defectuoso es aquel en el cual se presentan lagunas normativas de magnitud tal, que habilita la sustitución o remplazo de éste por otro que carezca de tal defecto, lo que permite entender el sentido de la “aplicabilidad supletoria” de las normas de otros sistemas jurídicos.

“Dado que el sistema normativo tributario contiene una laguna, el jurista puede construir una teoría [...] que le permita elegir otro sistema normativo que resuelva el problema. [...] La elección puede, como ha mostrado Ihering, estar motivada por la necesidad de “reemplazar” un sistema normativo que los juristas consideran “deficiente” por otro que no consideran tal. [...] La existencia de este reemplazo permitiría entender el sentido de la “aplicabilidad supletoria” de otros sistemas” (Lariguet, 2002: 584 y 585).

“Un sistema normativo relativamente autónomo puede convivir con lagunas parciales y aún admitir la integración de las lagunas con el “transporte” de normas de otros sistemas (hétero-integración) bajo la concurrencia de dos condiciones necesarias: por un lado, que los conceptos con los que se define una situación factual existan y se apliquen indubitadamente a esta situación, por otro lado, que el sistema remita expresamente a otros sistemas alternativos. La hétero-integración, entonces, presupone una idea de autonomía relativa que es consistente con la noción de completitud (relativa a un universo de casos y de soluciones de un sistema determinado)” (Lariguet, 2002: 592).

De ahí que cuando se presenta la aplicación supletoria a un SN específico, reduciéndose a las normas previstas por otro, entonces válidamente se puede establecer que aquel es defectuoso, dado que carece de los presupuestos formales necesarios para aportarle la cualidad de la autonomía.

“[...] el caso en cuestión debe estar previsto, si se quiere alcanzar el ideal puramente racional de la completitud” (Lariguet, 2002: 583).

En las señaladas condiciones se tiene que la LA, pilar fundamental para el SNA, por lo que hace a su título noveno, capítulo único, que prevé los RA, únicamente y de forma bastante escueta por cierto, en un sólo artículo, el 203 párrafo primero, se determina que la posibilidad de los destinatarios de la norma aduanera para defenderse de aquellas resoluciones definitivas dictadas por las autoridades de la materia en contravención a sus intereses, lo que por añadidura también conlleva a la autotutela administrativa, se concreta sólo al RR, entendido ello como primera oportunidad de defensa y en vía de control interno, antes de acudir a la instancia jurisdiccional competente.

Pero aunado a tan limitada, pobre y deficiente redacción legislativa y singular opción defensiva en vía administrativa, el dispositivo en comento presenta una enorme laguna normativa al simplemente concretarse a denominar al citado medio defensa, sin atender a la sustanciación integral del mismo, esto es como conducirlo procesal y adecuadamente desde su interposición, trámite y hasta su resolución, remitiendo cómodamente tal actividad a las disposiciones particulares de un ajeno sector normativo como lo es el fiscal y atendiendo expresamente a sus presupuestos para tal finalidad.

Y es que el indicado dispositivo legal apenas determina: ***“En contra de todas las resoluciones definitivas que dicten las autoridades aduaneras procederá el recurso de revocación establecido en el Código Fiscal de la Federación”***⁵⁰.

Lo anterior hace manifiesto el defecto que sobre el particular padece el SNA de México, específicamente en materia de MD, dado que tal circunstancia es claro indicativo de que no se colman las propiedades formales de ese sector, esto es que no se puede hablar de que el mismo sea completo, autónomo y coherente.

Ello es así ya que al padecer la LA de una notoria laguna normativa en lo referente a la tramitación integral del solitario RR que dispone, es claro entonces que carece de completitud; como también de independencia, al recurrir a las hipótesis normativas del ordenamiento fiscal citado, las que al amparo del artículo 1º de la propia codificación aduanera, aplica supletoriamente.

Y, por último, es incoherente en su sistematización normativa específica, al carecer de un medio de defensa ordinario, en el caso la revocación, que disponga de forma completa, ordenada e integral, como solución propia y atendiendo a sus particulares principios lógicos, axiológicos y semánticos, la

⁵⁰ Las letras cursivas y negritas son mías.

posibilidad de defensa, en vía de control interno, de los particulares y la propia autotutela aduanera.

A la luz de tales apreciaciones es evidente que la LA, por lo que concierne al RR, se ve en la imperiosa necesidad de extrapolar a su ámbito las normas de los artículos 116, 117 fracción I inciso C, 120, 121, 122, 123, 124, 124-A, 125, 126, 127, 128, 130, 131, 132, 133 y 133-A del CFF, aplicándolas supletoriamente a sus casos concretos e integrando así la notoria omisión que de ello contiene.

Es de esa manera como logra alcanzar la coherencia requerida, de lo que se sigue que aun tratándose de un ordenamiento jurídico perteneciente a un SN específico como lo es el aduanero, la ley correspondiente, al verse necesitada de hipótesis normativas de ajeno sector como el fiscal, para suplir sus omisiones y deficiencias sobre el particular, se reduce a éste y por ende queda claro que ello determina su defectuosidad y carencia de autonomía.

No debe ni puede omitirse el comentario de que el Reglamento de la LA (RLA), publicado en el DOF del 6 de junio de 1996, en ninguna de sus 198 disposiciones hace referencia, vaga tan siquiera, a la figura del RRA, por lo que tampoco regula nada al respecto, como sí lo realizan otros ordenamientos de índole administrativa y con semejanzas a la LA, según se explicará más adelante, al abordar el tema del DC nacional.

En este tenor, hablar de que la LA contemplara sus mecanismos de defensa propios, al menos por lo que concierne al ámbito meramente administrativo, como sí lo hacían sus antecesores Ley Aduanal de 1935 y Código Aduanero de 1951, al disponer el recurso de inconformidad, ello colmaría las propiedades requeridas para proveerle, en este rubro, autonomía al SN respectivo, ideal que legislativamente debe perseguirse, pero que en este caso no se actualiza.

2.2.5 Supletoriedad del Código Fiscal de la Federación

Como ya se apuntó, un SN es defectuoso cuando presenta lagunas de magnitud tal que habilita necesariamente la sustitución o reemplazo del mismo por otro que carezca de tal defecto, actualizándose con esto la aplicabilidad supletoria.

Por su parte, la supletoriedad de las normas opera cuando existiendo una figura jurídica en un ordenamiento legal, ésta no se encuentra regulada en forma clara y precisa, sino que es necesario acudir a otro cuerpo de leyes para determinar sus particularidades.

Asimismo, la supletoriedad normativa aplica sólo para integrar una omisión en la ley o para interpretar sus disposiciones en forma que se integre con principios generales contenidos en otros ordenamientos legales.

Cuando la referencia de una ley a otra es expresa, debe entenderse que la supletoriedad se hará en los supuestos no contemplados por la primera, que la complementará ante posibles omisiones o para la interpretación de sus disposiciones.

Por tal motivo, la referencia a leyes supletorias es la determinación de las fuentes a las cuales una ley acudirá para deducir sus principios y subsanar sus omisiones.

La supletoriedad expresa debe considerarse en los términos que la legislación misma la establece; de esta manera, es una cuestión de aplicación para dar debida coherencia al sistema jurídico.

El mecanismo de supletoriedad se observa generalmente de leyes de contenido especializado con relación a leyes de contenido general.

El carácter supletorio de la ley resulta en consecuencia, de una integración y reenvío de un ordenamiento especializado a otros textos legislativos generales que fijen los principios aplicables a la regulación de la ley suplida.

Al respecto cabe y debe señalarse que para que opere la figura jurídica en análisis, se deben cumplir los requisitos siguientes:

a) Que el ordenamiento que se pretenda suplir, lo admita expresamente y señale el estatuto supletorio;

b) Que el ordenamiento objeto de supletoriedad prevea la institución de que se trate;

c) Que no obstante esa previsión, las normas existentes en tal cuerpo jurídico sean insuficientes para su aplicación a la situación concreta presentada, por carencia total o parcial de la reglamentación necesaria; y,

d) Que las disposiciones o principios con los que se vaya a llenar la deficiencia, no contraríen, de algún modo, las bases esenciales del sistema legal de sustentación de la institución suplida.

Ante la falla de uno de estos requisitos, no puede operar la supletoriedad de una legislación a otra.

Sobre este particular, el PJJ se ha pronunciado a través de jurisprudencia definida por contradicción de tesis (2009), de la manera siguiente:

“DEMANDA MERCANTIL OSCURA O IRREGULAR. EL JUEZ DEBE PREVENIR AL ACTOR PARA QUE LA ACLARE, COMPLETE O CORRIJA. Los requisitos necesarios para que opere la supletoriedad de una norma respecto de otra son: a) que el ordenamiento que pretenda suplirse lo admita expresamente y señale la ley aplicable; b) que la ley a suplirse contenga la institución jurídica de que se trata; c) que no obstante la

existencia de ésta, las normas reguladoras en dicho ordenamiento sean insuficientes para su aplicación al caso concreto, por falta total o parcial de la reglamentación necesaria; y, d) que las disposiciones con las que vaya a colmarse la deficiencia no contraríen las bases esenciales del sistema legal de sustentación de la institución suplida. Esto es, la finalidad de la supletoriedad es colmar lagunas legislativas sin llegar al extremo de implementar derechos o instituciones no regulados en la ley que ha de suplirse⁵¹. Sin embargo, si bien es cierto que el Código de Comercio, vigente antes de las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 24 de mayo de 1996, no establece la figura jurídica de la prevención, en tanto que no contiene alguna disposición que regule la obligación del juzgador de prevenir al actor para que aclare su demanda cuando sea oscura o irregular, también lo es que resulta improcedente desechar una demanda por incumplir con un requisito de forma, pues acorde con lo dispuesto por el artículo 14 de nuestra Carta Magna autoriza que se recurra a los "principios generales del derecho" para resolver toda clase de controversias judiciales del orden civil y el numeral 17 del mismo ordenamiento legal prevé el derecho que toda persona tiene para que se le administre justicia por tribunales, y que ésta sea pronta y expedita. En congruencia con lo anterior y atento a los principios generales del derecho de acceso a la justicia y economía procesal consagrados en los artículos invocados, se concluye que cuando una demanda mercantil es oscura o irregular, el juez debe prevenir al actor por una sola vez para que la aclare, complete o corrija, precisando en qué consisten los defectos de la misma, pues de lo contrario se le dejaría inaudito y en estado de indefensión ante la posible afectación del ejercicio de sus derechos sustantivos.

Contradicción de tesis 38/2008-PS. Entre los criterios sustentados por los Tribunales Colegiados Séptimo, Octavo y Décimo, todos en Materia Civil del Primer Circuito. 24 de septiembre de 2008. Cinco votos. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretaria: Rosalía Argumosa López.

Tesis de jurisprudencia 126/2008. Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de fecha doce de noviembre de dos mil ocho”.

Asimismo la justicia federal de México sobre este tema ha establecido las siguientes jurisprudencias definidas por reiteración de criterios (1994 y 2002):

“SUPLETORIEDAD DE LA LEY. REQUISITOS PARA QUE OPERE. Los requisitos necesarios para que exista la supletoriedad de unas normas respecto de otras, son: a) que el ordenamiento que se pretenda suplir lo admita expresamente, y señale el estatuto supletorio; b) que el ordenamiento objeto de supletoriedad prevea la institución jurídica de que se trate; c) que no

⁵¹ Las negritas son mías.

obstante esa previsión, las normas existentes en tal cuerpo jurídico sean insuficientes para su aplicación a la situación concreta presentada, por carencia total o parcial de la reglamentación necesaria, y d) que las disposiciones o principios con los que se vaya a llenar la deficiencia no contraríen, de algún modo, las bases esenciales del sistema legal de sustentación de la institución suplida. Ante la falta de uno de estos requisitos, no puede operar la supletoriedad de una legislación en otra. CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 124/92. Microtodo Azteca, S.A. de C.V. 6 de febrero de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Gilda Rincón Orta. Secretaria: Ana María Serrano Oseguera.

Amparo en revisión 958/91. Desarrollo Galerías Reforma, S.A. de C.V. 19 de marzo de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Gilda Rincón Orta. Secretaria: Ana María Serrano Oseguera.

Amparo directo 1433/92. Gilberto Flores Aguilar y otros. 26 de marzo de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Alejandro Villagómez Gordillo en sustitución de la Magistrada Gilda Rincón Orta. Secretaria: Ana María Serrano Oseguera.

Amparo directo 3582/92. Tumbo de la Montaña, S.P.R. de R.L. 9 de julio de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Mauro Miguel Reyes Zapata. Secretario: Luis Arellano Hobelsberger.

Amparo directo 604/94. Videotique, S.A. de C.V. y otros. 17 de febrero de 1994. Unanimidad de votos. Ponente: Gilda Rincón Orta. Secretaria: Ma. Elisa Delgadillo Granados”.

“INSTITUTO MEXICANO DE LA PROPIEDAD INDUSTRIAL. A LOS ACTOS DE AUTORIDAD DE DICHO INSTITUTO ES APLICABLE EN FORMA DIRECTA Y NO SUPLETORIA LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. El texto original del artículo 1o. de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día cuatro de agosto de mil novecientos noventa y cuatro, no comprendía, dentro del ámbito de aplicación de dicho ordenamiento, a los organismos descentralizados de la administración pública federal paraestatal, sino que sólo era aplicable para la administración pública federal centralizada, salvo algunas materias ahí señaladas; sin embargo, dicho precepto fue modificado y adicionado por reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el día diecinueve de abril del año dos mil, que entró en vigor al día siguiente de su publicación, en donde se incluyó en su aplicación a los organismos descentralizados de la administración pública federal paraestatal, excluyendo, entre otras, a las materias de competencia económica, prácticas desleales de comercio internacional y financiera, a las que únicamente les será aplicable el título tercero A. También se reformó el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, mediante decreto publicado en el citado órgano de difusión el día treinta de mayo de dos mil, que entró en vigor al día siguiente de su publicación, en el que se estableció la procedencia del recurso de revisión contra actos de autoridad de dichos organismos. Por

tanto, es evidente que el artículo 83 del mencionado ordenamiento tiene aplicación directa a los procedimientos que son competencia del Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial, por ser un organismo descentralizado de la administración pública paraestatal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que actúa como autoridad administrativa en materia de propiedad industrial y tal aplicación, en modo alguno, puede interpretarse como una aplicación supletoria, porque no está llenando alguna laguna de la ley especial de la propiedad industrial, sino que está creando un medio de impugnación, con su propia reglamentación, contra los actos y resoluciones que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, por lo que resulta incuestionable que no se cumplen **los requisitos para que opere la supletoriedad de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo a la Ley de la Propiedad Industrial, como son: que el ordenamiento que se pretenda suplir lo admita expresamente y señale la ley aplicable; que no obstante la existencia de la disposición a suplir, las normas reguladoras en dicho ordenamiento sean insuficientes para su aplicación al caso concreto que se presenta, por falta total o parcial de la reglamentación necesaria; y que las disposiciones con las que se vaya a colmar la deficiencia no contraríen las bases esenciales del sistema legal de sustitución de la institución suplida**⁵². Por tanto, es incontrovertible que a los actos y procedimientos administrativos emanados del referido instituto les son aplicables en forma directa y no supletoria las disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en virtud de que la materia de propiedad industrial no está excluida del ámbito de aplicación de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, ya que no es materia de competencia económica. PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 781/2001. Nike International, LTD. 4 de mayo de 2001. Unanimidad de votos. Ponente: Julio Humberto Hernández Fonseca. Secretario: Aurelio Damián Magaña.

Amparo en revisión 601/2001. The Keds Corporation. 11 de mayo de 2001. Unanimidad de votos. Ponente: Carlos Ronzon Sevilla. Secretaria: Úrsula Hernández Maquívar.

Amparo en revisión (improcedencia) 1441/2001. Kimberly-Clark Corporation. 18 de mayo de 2001. Unanimidad de votos. Ponente: Carlos Ronzon Sevilla. Secretario: Arturo Hernández Albores.

Amparo en revisión (improcedencia) 801/2001. José Ernesto Matsumoto y Matsuy. 23 de mayo de 2001. Unanimidad de votos. Ponente: Luis María Aguilar Morales. Secretario: Óscar Escobedo Navar.

Amparo en revisión (improcedencia) 2962/2001. Chicles Canel's, S.A. de C.V. y otro. 7 de septiembre de 2001. Unanimidad de votos. Ponente: Carlos Ronzon Sevilla. Secretario: Mario César Flores Muñoz”.

⁵² Las negritas son mías.

Consecuentemente, la finalidad de la supletoriedad es colmar lagunas legislativas sin llegar al extremo de implementar derechos o instituciones no regulados en la ley que ha de suplirse.

En el expresado orden de exposición, por lo que concierne a la LA, se tiene, como ya se ha apuntado, que se trata de un ordenamiento imperfecto en lo concerniente al tema en análisis, es decir por lo que atañe al capítulo de los RA, sin pretender ignorar otro u otros defectos normativos diversos al caso que se aborda, debido a que el artículo 203, evidenciando una paupérrima técnica legislativa, en escasos dos renglones, deja muy en claro, en una referencia expresa y ante la omisión total que sobre el particular presenta, que en contra de las resoluciones definitivas de la autoridad aduanera ***“[...] procederá el recurso de revocación establecido en el Código Fiscal de la Federación”***⁵³.

Que de esa redacción incluso y sin correr el riesgo de alejarse de la realidad, se puede válidamente argumentar que ni tan siquiera dispone un medio de defensa en vía administrativa propio, acogiéndose a la suplencia del CFF inclusive desde la denominación o nombre del mismo, al puntualizar que ***“En contra de todas las resoluciones definitivas que dicten las autoridades aduaneras procederá el recurso de revocación establecido en el Código Fiscal de la Federación”***⁵⁴.

Es decir se infiere e interpreta de redacción descuidada y precaria tal, carente de sintaxis, que no procederá el RR propio de la LA, el cual mencionado así no existe, sino que el procedente lo será el previsto por el indicado cuerpo normativo fiscal, lo que sin duda atenta contra la garantía de audiencia del gobernado.

O dicho en otros términos, se desprende que lo natural contra las resoluciones de la AA será el RR del CFF, lo que es inaceptable y grave,

⁵³ Las letras cursivas y negritas son mías.

⁵⁴ Las letras cursivas y negritas son mías.

jurídicamente hablando, más cuando se tiene el criterio del más alto tribunal de justicia federal en el sentido de que toda ley o reglamento que no otorgue a los quejosos la garantía de audiencia, es inconstitucional, al vulnerar con ello el artículo 14 de la CM.

Efectivamente, la SCJN en tratándose de actos legislativos, se ha pronunciado en el sentido de que la garantía de audiencia se circunscribe a establecer en el texto mismo de la ley respectiva, los procedimientos que sean necesarios para que se otorgue a los destinatarios de la misma la oportunidad de defensa en aquellos casos que resulten afectados en sus derechos, con motivo de los actos de aplicación de esa legislación y que para estar en posibilidad de establecer si una norma legal es violatoria de la referida garantía, es necesario analizarla dentro del contexto normativo del cual forma parte integrante.

Tal afirmación se encuentra corroborada por la siguiente jurisprudencia definida por reiteración de criterios (2009) y emitida por la SCJN, que dispone:

“ISSSTE. EL ARTÍCULO 20 DE LA LEY RELATIVA, QUE AUTORIZA DESCUENTOS AL SALARIO DE LOS TRABAJADORES PARA CUBRIR PAGOS VENCIDOS DERIVADOS DE CRÉDITOS OTORGADOS POR EL INSTITUTO, NO VIOLA LA GARANTÍA DE AUDIENCIA CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 14 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ABRIL DE 2007). *La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que tratándose de actos legislativos, la garantía de audiencia se circunscribe a establecer en la ley los procedimientos que sean necesarios para que se otorgue a los particulares la oportunidad de defensa en aquellos casos que resulten afectados en sus derechos con motivo de sus actos de aplicación y que para estar en aptitud de establecer si una norma legal es violatoria de la referida garantía, es necesario analizarla dentro del contexto normativo del cual forma parte*⁵⁵. En tal sentido, debe tenerse en cuenta que el artículo 41 del Reglamento del Otorgamiento y la Recuperación de los Préstamos Personales y su Financiamiento del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado establece, que en los casos en que no se realicen los descuentos originalmente pactados con motivo de un

⁵⁵ Las letras cursivas y negritas son mías.

crédito, se notificará al trabajador tal circunstancia por conducto de la dependencia para la cual labora a efecto de que pueda aclarar su situación crediticia y si a pesar de haber sido notificado de su situación, el trabajador no ejerce su derecho de audiencia, el Instituto estará en aptitud de ordenar las retenciones que considere pertinentes, sin que éstas puedan exceder del 50% del sueldo o pensión. En esa tesitura, no puede estimarse que el artículo 20 de la ley reclamada viola la garantía de audiencia, ya que conforme al reglamento referido, antes de ordenar cualquier descuento para cubrir el saldo de los pagos vencidos pendientes de amortizar, el Instituto deberá requerir al trabajador para que manifieste lo que a su derecho convenga en relación con su situación crediticia, pudiendo ofrecer toda clase de pruebas para acreditar que la dependencia o entidad para la que labora sí realizó los descuentos respectivos, o bien, que él mismo efectuó los pagos directamente mediante los sistemas establecidos por el Instituto para tal fin.

Amparo en revisión 220/2008. Alma Rosa Sandoval Rodríguez y coagraviados. 19 de junio de 2008. Unanimidad de diez votos. Ausente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretarios: Georgina Laso de la Vega Romero, Sofía Verónica Ávalos Díaz, María Marcela Ramírez Cerrillo, Carmen Vergara López, Gustavo Ruiz Padilla y Luciano Valadez Pérez.

Amparo en revisión 218/2008. José Luis Olivares Cervantes y coagraviados. 19 de junio de 2008. Unanimidad de diez votos. Ausente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretarios: Georgina Laso de la Vega Romero, Sofía Verónica Ávalos Díaz, María Marcela Ramírez Cerrillo, Carmen Vergara López, Gustavo Ruiz Padilla y Luciano Valadez Pérez.

Amparo en revisión 219/2008. José del Carmen de la Torre Mendoza y coagraviados. 19 de junio de 2008. Unanimidad de diez votos. Ausente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Georgina Laso de la Vega Romero, Sofía Verónica Ávalos Díaz, María Marcela Ramírez Cerrillo, Carmen Vergara López, Gustavo Ruiz Padilla y Luciano Valadez Pérez.

Amparo en revisión 221/2008. Socorro Fregoso Fragoso y coagraviados. 19 de junio de 2008. Unanimidad de diez votos. Ausente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: Sergio A. Valls Hernández. Secretarios: Georgina Laso de la Vega Romero, Sofía Verónica Ávalos Díaz, María Marcela Ramírez Cerrillo, Carmen Vergara López, Gustavo Ruiz Padilla y Luciano Valadez Pérez.

Amparo en revisión 229/2008. Rosa Carmina Barrera Salinas y coagraviados. 19 de junio de 2008. Unanimidad de diez votos. Ausente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretarios: Georgina Laso de la Vega Romero, Sofía Verónica Ávalos Díaz, María Marcela Ramírez Cerrillo, Carmen Vergara López, Gustavo Ruiz Padilla y Luciano Valadez Pérez.

El Tribunal Pleno, el treinta de septiembre en curso, aprobó, con el número 186/2008, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a treinta de septiembre de dos mil ocho”.

Sin embargo, ubicándose en el supuesto de que se alude a un recurso o medio de defensa propio, es notorio que tal institución jurídica padece de una laguna de enormes proporciones, por lo cual es a partir de ahí que el indicado cuerpo fiscal viene a suplir esa deficiencia.

Lo anterior es así, o sea la supletoriedad de la que es objeto la legislación aduanera, pues al efecto se colman los requisitos que tal figura jurídica presupone:

a) La LA lo admite de forma expresa, señalando además como estatuto supletorio al CFF, en términos de sus artículos 1º párrafo primero *in fine*⁵⁶ y 203 primer párrafo;

b) La legislación aduanera objeto de supletoriedad prevé al RR de que se trata, en el título noveno denominado de “Recursos Administrativos”, capítulo único, artículo 203;

c) No obstante la previsión antes indicada, la única norma existente al efecto en tal cuerpo jurídico (artículo 203), es notoriamente insuficiente para su aplicación a la situación concreta que al efecto se llegase a presentar, ante la omisión total de reglamentación necesaria, lo que de su sola lectura salta a la vista sin mayor asomo; y,

d) Las disposiciones con las cuales se llena tal insuficiencia, es decir las contenidas en el ordenamiento fiscal federal al efecto (artículos 116, 117 fracción I inciso C, 120, 121, 122, 123, 124, 124-A, 125, 126, 127, 128, 130, 131, 132, 133 y

⁵⁶ “*in fine*” es un adverbio que significa al final, en la parte final. Usualmente se emplea para indicar que el aspecto de un texto que se invoca se encuentra en la parte final del mismo.

133-A), no contrarían las bases del sistema legal de sustentación de la institución aduanera suplida.

Aunque sobre esto último es pertinente aclarar que si bien no contradicen disposición alguna, sí resultan en la realidad práctica inadecuadas e incongruentes con varios supuestos de la LA, sobre todo por lo que a los términos o plazos de interposición y medios probatorios se refiere, según se hará notar más adelante.

Por último, es válido anticipar que dada la realidad del SNA actual, que cuenta con una definición propia, con principios lógicos, teorías axiológicas y una semántica adecuada a sus objetivos, lo que ya se ha explicado, atribuyéndosele incluso características de autonomía como tal, no debe ni puede admitirse que se mantenga en la línea de la imperfección o el defecto, admitiendo y tolerando una supletoriedad que no le ajusta, ni en el rubro motivo de análisis ni en ningún otro.

Pues es bien sabido que para lograr la completitud, independencia y coherencia que le aporten la autonomía a la que, como disciplina jurídica, debe aspirar, el camino no consiste en sujetarlo a aplicaciones supletorias o reducciones a sistemas diversos porque sí, sino que a través de actos legislativos razonados y estudiados, con un verdadero conocimiento de causa de la tarea legislativa, con una ilustración plena del ámbito aduanero, debe implementarse e integrarse adecuadamente al contexto de su aplicación y dotarse de MD propios, completos y eficaces, que garanticen la legalidad y seguridad jurídica a la que aspira la sociedad en sus actividades frente a la autoridad.

Sólo de esa manera la LA se convertirá en un instrumento verdaderamente eficiente y eficaz, que norme adecuadamente la actividad correspondiente, haciéndola congruente con la internacional, dada la realidad económica del país y el flujo comercial enorme que experimenta desde hace varios años ya.

2.2.6 Crítica al artículo 203 de la Ley Aduanera

En primer lugar, según los argumentos sostenidos en apartados anteriores, es evidente que en la actualidad el estado mexicano cuenta con un SNA específico, representado en gran medida por la ley de la materia.

No obstante tal sector normativo resulta imperfecto ante la dependencia, incoherencia e incompletitud manifiesta en su apartado de MD, pues al contemplar cómo posibilidad de impugnación, vía administrativa, al RR (artículo 203), solo se limita a mencionarlo, pero en lo referente a la sustanciación integral total del mismo, simple y sencillamente se remite al CFF, en específico a sus artículos 116, 117 fracción I inciso C, 120, 121, 122, 123, 124, 124-A, 125, 126, 127, 128, 130, 131, 132, 133 y 133-A, apoyándose al efecto en la figura de la supletoriedad expresa a que da pauta el artículo 1º de la propia LA.

De esto se sigue la presencia de una laguna normativa en tal ordenamiento jurídico, que le obliga, para allegarse debida coherencia como sistema, reducirse, en ese particular, a los preceptos relativos de un sector normativo diferente como lo es el fiscal, extrapolando sus reglas para solucionar los casos concretos que surjan con motivo de sus actos de aplicación.

En consecuencia, como se ha dicho, tal circunstancia legal determina la carencia de autonomía e imperfección del SNA.

En segundo lugar y con independencia de lo anterior, lo cual aun entrañando un defecto, no deja de ser un aspecto teórico jurídico, existen otras razones de peso que tornan en obstáculo práctico la laguna normativa prevista por el párrafo primero del artículo 203 de la LA y la supletoriedad que origina de las normas del CFF, con consecuencias jurídicas negativas para el particular, en su calidad de destinatario de la disposición aduanera, así como del propio sujeto activo aduanero, en sus labores de autotutela, lo que es de considerarse.

Efectivamente y por principio de cuentas, debe indicarse que según el decreto por el cual se expidieron nuevas leyes fiscales y se modificaron otras, publicado en el DOF del 15 de diciembre de 1995, entre las que se modificó al CFF, en la exposición de motivos realizada, en la sección referente a otorgar mayor seguridad jurídica a los contribuyentes, específicamente en materia de MD, se justificó:

“A fin de otorgar mayor seguridad jurídica a los contribuyentes y hacer más ágil la resolución e interposición de los recursos administrativos que se encuentran establecidos en el Código Fiscal de la Federación, el cual actualmente contempla el de revocación y el de oposición al procedimiento administrativo de ejecución, lo que puede llegar a generar en algunos casos confusión entre los contribuyentes respecto de cuál de ellos interponer, se propone fusionarlos, quedando sólo el de revocación. Esto, además de hacer más sencilla su interposición, permitirá la utilización del recurso administrativo para impugnar cualquier resolución que cause agravio al particular”.

Se colige entonces que el RR a que atiende el indicado ordenamiento, de origen fue creado a partir de una fusión que a sus reglas se realizó del diverso recurso de oposición al procedimiento administrativo de ejecución (el que nunca se ha previsto por la LA como tal), buscando evitar casos de confusión entre los contribuyentes al momento de elegir un medio de defensa administrativo de los existentes en esa época, haciendo también más sencilla su interposición, según lo expuso el propio legislador, pero referido, diseñado y encaminado todo, claro está, al orden puramente fiscal.

De esto se desprende que tal figura jurídica, en esencia y por principio, lo que así debe de ser en estricto orden y apego legislativo, atiende específicamente a las hipótesis de índole eminentemente fiscales de su texto, es decir ajustado al contexto normativo del cual forma parte, lo que determina que no estén ni pensadas, ni mucho menos diseñadas, menos justificadas ni destinadas para aplicarlas a otros ordenamientos jurídicos diversos y de naturaleza distinta,

como lo representa el caso de la LA, acorde a la redacción del artículo 203 en cuestión.

O referido en otras palabras, el Código Fiscal en alusión se propuso, en términos de su exposición de motivos, desde una perspectiva amplia, como una legislación que reuniría los principios generales conforme a los cuales se desenvuelven las relaciones entre los contribuyentes y el estado, incluyendo los derechos y obligaciones de los particulares, los deberes y las facultades de las autoridades, los procedimientos, las contravenciones, los MD contra las posibles desviaciones de los órganos fiscales, las normas del juicio por las que la autoridad se sometería al control jurisdiccional de las controversias, entre otros aspectos más, como una decidida afirmación y aplicación de los principios propios de un estado de derecho.

Nunca se sigue que entre las intenciones del PEF, impulsor de la iniciativa, haya estado la de implementar reglas o normas para extrapolarlas a hipótesis de legislaciones o sistemas diversos del fiscal, mucho menos al orden aduanero, que como se ha anotado cuenta con su propia codificación y con principios lógicos, razones axiológicas y una semántica exclusiva de su ámbito de competencia, lo que torna inadecuada la supletoriedad establecida en el discutido precepto 203.

Más aún cuando es fácil concluir que el bien jurídico tutelado por el mencionado CFF, sin duda se encuentra representado preponderantemente por los ingresos fiscales de la federación, pues siendo su objeto regular la actividad tributaria del estado y con el alcance de dar a conocer a todos los contribuyentes y a las personas que están ligadas con ellos, sean físicas o morales, la obligación que tienen de cumplir las disposiciones relacionadas con la contribución para los gastos públicos, tal tutela queda de manifiesto.

Consecuentemente resulta clara la escasa relación que guarda con la LA, misma que entraña la tutela de un bien jurídico muy diverso, como lo es, *lato*

*sensu*⁵⁷, incentivar el cumplimiento de las restricciones y regulaciones no arancelarias, en protección de la estabilidad de la producción nacional, de la economía, las finanzas, la industria, la ecología y hasta en el rubro sanitario y de policía; además de eficientar las aduanas y puertos, los ambientes aduanales y regulatorios, así como la infraestructura en el sector servicios para el importador y el exportador facilitando el comercio, lo que redundaría en el incremento del mismo, modernización y agilidad en los esquemas de revisión con medios electrónicos, así como la rapidez en la intervención de las autoridades del sector, entre otros más, de donde ciertamente se advierte una tarea recaudatoria, pero contrastada con todo el panorama descrito, no refleja preponderancia.

Amén que la actividad recaudatoria de las aduanas, no necesariamente lleva fines de índole fiscal, pues como ya se ha mencionado, el carácter extrafiscal de la recaudación le supera.

Y si lo anterior es así, luego entonces porque tolerar y permitir que dos codificaciones aunque de índole administrativa, pero con claros fines u objetivos diferentes, se suplan en sus deficiencias normativas, en el caso con la aplicación supletoria de las disposiciones relativas a la sustanciación integral del RR del ordenamiento fiscal al aduanero, cuando si la relación entre sus hipótesis regulatorias entraña mayores diferencias que coincidencias y lógicamente, persiguen y atienden a fines y funciones disímiles.

De ahí que la disposición contenida en el mencionado artículo 203, en su párrafo primero, aun cuando en la práctica se actualice constantemente, no deja de implicar una deficiencia sistémica que debe corregirse legislativamente.

Por su relevancia y analogía con el tema abordado en este análisis, pertinente resulta hacer referencia a la iniciativa presentada en la sesión número 24 de la LIX

⁵⁷ *Lato sensu* es una expresión latina que significa "en sentido amplio". Suele ser muy usada en Derecho. Se opone a la expresión *stricto sensu* "en sentido estricto".

legislatura de la Cámara de Diputados, por la Diputada Federal del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional (PRI), Nora Elena Yu Hernández (Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1637-I, martes 30 de noviembre de 2004), con el objetivo de reformar, adicionar y derogar diversas disposiciones de la LA, del CFF y del Código Federal de Procedimientos Penales (CFPP).

En esa iniciativa, en la parte medular de la exposición de motivos, la legisladora federal del PRI indica:

“[...] Actualmente se han hecho propuestas de reformas legales, a efecto de incluir el delito de contrabando en la esfera de competencia de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, bajo el argumento de que sería una manera más eficaz de combatir este ilícito, atendiendo el justo reclamo de las personas y organizaciones que tienen relación cotidiana con las actividades de comercio exterior.

En estos últimos meses fueron convocados diversos foros de opinión para escuchar propuestas, analizarlas y discutirlos, donde la mayoría de las opiniones de los participantes fueron en el sentido de que dicha reforma legal incidiría directamente en un clima de inseguridad jurídica que afectaría gravemente las actividades del comercio internacional.

Cabe agregar que con la propuesta de incluir al contrabando en los supuestos legales de la delincuencia organizada, se está manifestando la ineficacia de las autoridades para regular con eficiencia y pulcritud el comercio exterior mexicano.

[...] A fin de proporcionar a las autoridades ministeriales y administrativas en materia aduanera, mejores herramientas jurídicas y materiales para la prevención y combate al contrabando, así como un acto de congruencia legal que conlleve a facilitar al gobernado el conocimiento de los elementos del delito del contrabando, se propone la derogación de los artículos que tienen relación con este delito, actualmente contenidos en el Código Fiscal de la Federación, para incluirlos como adición en la Ley Aduanera.

Lo anterior nos permite justificar la presente iniciativa, en razón de que tanto constitucional como legalmente, resulta factible trasladar al delito de contrabando del Código Fiscal de la Federación como una adición a la Ley Aduanera.

De esta manera, los particulares y las autoridades que cotidianamente están involucrados en su aplicación, tendrán mayor certeza jurídica al tener a la vista en un mismo cuerpo legal los tipos penales referentes a conductas prohibitivas por la propia naturaleza de la ley que regula los

actos relativos al comercio exterior y con ello, estar en mejor posibilidad de ajustar su conducta a la norma, evitando en todo momento incurrir en su comisión.⁵⁸ Así también se lograría alcanzar una de las funciones básicas del derecho penal, que es prevenir la realización de conductas delictivas apelando al conocimiento que de las mismas tengan sus destinatarios”.

Tal iniciativa, según lo transcrito, se encaminaba de forma evidente a que el delito de contrabando y figuras equiparadas, pertenecientes de manera exclusiva al ámbito aduanero, pero ilógicamente previstas por el CFF aun actualmente, se contemplen en la LA, en los términos de esa propuesta, lo que también le permitiría adaptarse al contexto internacional sobre dicho particular, pues en la gran mayoría de las codificaciones aduaneras del orbe, si no es que en todas, esa específica figura delictiva se prevé íntegramente en sus textos y no en ordenamientos diferentes como el fiscal, como acontece en la legislación mexicana.

Lo anterior es obvio guarda estrecha relación con el tema abordado en esta investigación, pues es cierto que como se dispone al RR en la legislación aduanera, no aporta a las autoridades correspondientes las herramientas adjetivas adecuadas para la propia sustanciación de dicho medio de defensa, ajustado a los supuestos específicos y particulares de su ámbito competencial, pues en un acto de congruencia legal que conlleve a facilitar al gobernado el conocimiento del medio de impugnación administrativo ordinario a su alcance, para combatir las resoluciones adversas en las aduanas y un manejo más práctico del mismo, así como a éstas posibilitarles una sencilla práctica de autotutela, debe preverse integralmente tal figura jurídica en la ley de la materia.

Es decir, desde su denominación o nombre hasta la sustanciación integral total, o al menos dar pauta para su reglamentación específica, como acontece en diversas legislaciones de índole administrativa en México, propiciándose con ello una mayor certeza jurídica al tener a la presencia en un mismo cuerpo legal, del medio de defensa en vía de control interno referente a situaciones, conductas,

⁵⁸ Las negritas son mías.

actos y resoluciones de la propia naturaleza que de la ley que regula los actos relativos al ámbito aduanero y de comercio exterior, lo cual, sin embargo, no pasa.

Incluso puede afirmarse con esta realidad que en la LA, en lo referente al RRA, no se acata de forma plena la esencia del artículo 14 de la CPEUM, en específico la garantía de audiencia.

En tercer lugar y desde un punto de vista más práctico, se sostiene que la inadecuada regulación contenida por el párrafo primero del multireferido artículo 203 del ordenamiento legal aduanero, conlleva a la afectación de los intereses de particulares ubicados en sus supuestos, en no pocas situaciones.

Lo anterior sucede debido a que como se ha venido señalando, al tutelar bienes jurídicos claramente distintos la LA y el CFF, lógico resulta concluir que las hipótesis normativas que contienen ambos ordenamientos se ajustan a supuestos, realidades y contextos diferentes y por ende, los presupuestos adjetivos a que se constriñe el RR fiscal suelen no adaptarse ni encajar siempre al ámbito aduanero y su situación singular.

Y es que ocurren escenarios o circunstancias en el campo aduanero muy particulares que ni por asomo se contemplan en el ordenamiento fiscal aludido, lo que provoca que el medio de defensa en análisis, no quede en aptitud de satisfacer a cabalidad las necesidades del particular (persona física, moral y organización) que busca proteger sus legítimos intereses.

Para aportar luz a lo anterior, baste indicar, a guisa de ejemplo, los supuestos a que se contraen las siguientes disposiciones de la LA:

En tratándose del depósito ante la aduana, los artículos 29 fracción II inciso b, 30 fracción I, 32 párrafo segundo, 33 fracción I y 34, que se refieren al

supuesto del abandono tácito de las mercancías depositadas ante la aduana a favor del FF, plazos para que opere dicha circunstancia, la interrupción de los mismos y la posibilidad de venta o donación, considerado todo esto en función de que se trate de mercancías ingresadas vía aérea, terrestre o marítima y que sean explosivas, inflamables, contaminantes, radiactivas o corrosivas, así como perecederas o de fácil descomposición y de animales vivos; en ellos, es decir en tales dispositivos legales, se determina un plazo de tres (3) días para que se actualice la hipótesis del abandono tácito favorable al FF, el que se concretará plenamente tres días (3) después de notificada legalmente la declaratoria respectiva.

Y si por abandono, en la semántica aduanera se debe entender, según el autor Andrés Rohde Ponce (2008: 521) lo siguiente:

“[...] forma coactiva del Estado de adquirir las mercancías en aduana, que impone la ley, por el simple transcurso del tiempo, sin importar la voluntad, el ánimo o los impedimentos de cualquier índole, con excepción de los previstos por la ley, del propietario, y se consuma hasta que la autoridad aduanera notifica la declaratoria correspondiente”.

Luego entonces es muy lógico que tal eventualidad provoque serios conflictos de intereses, sobre todo por lo que hace al propietario afectado.

Siendo lo anterior así, por otra parte es una realidad que en infinidad de casos existe la duda de si las mercancías han sido efectivamente pérdidas, extraviadas u olvidadas antes que abandonadas; pero para la AA el transcurso simple de tales plazos equivale a que el dueño renuncie a su derecho de propiedad sobre las mismas, con el ánimo de excluirlas de su patrimonio y entonces procede a apropiárselas y a disponer de ellas.

Pues bien, en tales casos y por simple lógica, el plazo de tres (3) días que determina el aludido abandono y de tres (3) más para que se retiren las mercancías, son notoriamente insuficientes e incongruentes con el plazo de

cuarenta y cinco (45) días para la interposición del RR a que se remite el artículo 203 párrafo primero de la LA, en concordancia con los dispositivos 116, 117 fracción I inciso c y 121 del CFF, ya que transcurridos los primeros plazos la consecuencia será la venta, donación o destrucción de tales mercancías, en esos momentos propiedad ya del FF.

Con lo anterior se quiere establecer que carece de sentido lógico, práctico y legal alguno, disponer de un lapso de cuarenta y cinco (45) días hábiles, para hacer valer los legítimos intereses del particular agraviado por tales actos de autoridad, empleando el RR fiscal, pues si apenas transcurridos seis (6) días en total, según los indicados preceptos aduaneros, ya se consumó la afectación patrimonial mediante la figura del abandono a favor del FF y de su consecuente e inmediata venta, donación o destrucción de las mercancías correspondientes por parte de éste, según el caso.

Esto sin soslayar que incluso en las reglas de sustanciación del recurso de mérito que dispone la citada codificación fiscal, se permite que el escrito impugnativo pueda enviarse por correo certificado (artículo 121 párrafo segundo); o en caso de fallecimiento del agraviado o incapacidad o declaración de ausencia, la suspensión del plazo para la interposición del recurso sea de hasta por un (1) año (párrafos tercero y cuarto).

Y más aún, cuando todavía los artículos 122 y 123, incoada la impugnación, conceden cinco (5) días más para subsanar omisiones; todo lo que carece de sentido en los casos en comento, pues materializado el abandono, la AA inmediatamente dispone de las mercancías, vendiéndolas, donándolas o destruyéndolas, a partir de lo cual la eventual interposición del recurso carecerá de todo sentido, ante la imposible reparación material de la afectación.

No pasa desapercibido que en tales supuestos, si bien es cierto que al recibirse la notificación aludida, el particular dispone de un plazo de tres días (3)

para reclamar y retirar su mercancía, término dentro del cual puede impugnar la determinación a través del RRA, con lo que se interrumpe el plazo de abandono, conforme al artículo 33 fracción I de la LA, evitando la consumación del acto privativo y asegurándose su garantía de audiencia, no menos cierto resulta que dicha circunstancia aporta mayor solidez al argumento expuesto, pues mayormente se aprecia inadecuado y fuera de contexto el plazo de cuarenta y cinco días (45) que para la interposición del RR determina el CFF, pues de que vale contar con este término, si el supuesto indicado amerita una actuación inmediata.

Lo anterior sin obviar que el indicado precepto de la LA, es decir el artículo 33 fracción I, condiciona la interrupción del término de tres (3) días a que la resolución definitiva que se emita a raíz de la interposición del RRA, no confirme en todo o en parte la que se impugnó, pues caso contrario, es decir si confirma en todo o en alguna parte el fallo recurrido, entonces no existirá interrupción y la afectación quedará consumada.

Para mejor comprensión se transcribe la indicada disposición legal:

“Artículo 33: Los plazos de abandono se interrumpirán:

I. Por la interposición del recurso administrativo que corresponda conforme al Código Fiscal de la Federación o la presentación de la demanda en el juicio que proceda.

El recurso o la demanda sólo interrumpirán los plazos de que se trata, cuando la resolución definitiva que recaiga no confirme, en todo o en parte, la que se impugnó⁵⁹”.

Los argumentos anteriores encuentran base jurídica en la siguiente tesis aislada (2007) sustentada por el PJP, que dispone:

⁵⁹ Las negritas son mías.

“ABANDONO DE MERCANCÍAS EN ADUANAS. EL ARTÍCULO 32 DE LA LEY ADUANERA, AL PREVER LA NOTIFICACIÓN DE LOS PLAZOS EN QUE AQUÉLLAS DEBEN RETIRARSE, SO PENA DE QUE SE CAUSE DICHO ABANDONO A FAVOR DEL FISCO, NO TRANSGREDE LA GARANTÍA DE AUDIENCIA. El citado artículo, al prever que las autoridades aduaneras notificarán personalmente o por correo certificado con acuse de recibo a los propietarios o consignatarios de las mercancías que ha transcurrido el plazo de abandono y que cuentan con quince días para retirarlas del recinto aduanal, o bien con tres días, tratándose de mercancías explosivas, inflamables, contaminantes, corrosivas, perecederas o de fácil descomposición y de animales vivos, no transgrede la garantía de audiencia contenida en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que dicha notificación no constituye un acto privativo de derechos, en tanto que las mercancías causarían abandono a favor del fisco, entre otros casos, cuando no sean retiradas en los plazos señalados. **Además, al ser la referida notificación una resolución administrativa de carácter definitivo, en términos del numeral 203 de la Ley Aduanera, en relación con el diverso 117, fracción I, inciso c), del Código Fiscal de la Federación, puede impugnarse a través del recurso de revocación o del juicio contencioso administrativo, con lo cual se interrumpe el plazo de abandono, conforme al artículo 33 de dicha Ley, y se evita la consumación del acto privativo, respetándose así la garantía de audiencia⁶⁰.**

Amparo en revisión 140/2007. Grupo Comercial London, S.A. de C.V. 21 de marzo de 2007. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Sergio A. Valls Hernández. Secretaria: Paola Yaber Coronado”.

Ahora que no solamente el particular, sea persona física o moral u organización, es el único perjudicado ante la concreción de hipótesis tales, pues también a la AA o sus concesionarios de servicios de manejo, almacenaje y custodia de mercancías, en términos del artículo 14 de la ley de la materia, quedan expuestos a resultar afectados en dichos casos.

Sucede que en el evento de actualizarse la disposición contenida por el referido artículo 33 fracción I del ordenamiento aduanero, que determina la interrupción de los indicados plazos de abandono y retiro de mercancías, al recurrirse la determinación respectiva, entonces no podrán disponer de forma inmediata de las mismas según lo apuntado, debiendo seguir conservándolas en almacenaje y custodia con el consecuente peligro y menoscabo, pues es claro

⁶⁰ Las negritas son mías.

que las posibilidades normativas establecidas para proceder en esos breves plazos, entrañan el objetivo de prevenir cualquier riesgo o perjuicio para los sitios y personal del depósito, pero siendo interrumpidos los mismos, entonces se quedará en el punto de sufrir las consecuencias perjudiciales que se buscaron evitar o prevenir.

No puede ni debe dejar de mencionarse en este momento, los datos numéricos expuestos en el punto 2.2.2 de este capítulo, intitulado “Importancia de la actividad aduanera nacional”, donde se expone que por lo que concierne a mercancías que causaron abandono a favor del FF durante los años del 2006 al 2010 (IFAI, 2011), en las 49 aduanas del país, ello por piezas, kilos, litros, pares, cajetillas, toneladas, bultos, paquetes, galones, cajas, metros cuadrados, botellas, juegos, cabezas y unidades, se representa en un número total de 477´419,894.87.

Además, los conceptos anteriores, adicionándoles gramos, sacos y vehículos, sólo en el 2011 (IFAI, 2012) representaron un número total de 17´387,896.

De ahí la trascendencia de los argumentos que sobre el particular quedaron establecidos.

Pero más grave aún se presenta tal incongruencia cronológica en disposiciones como las contenidas en los artículos 151 fracciones VI y VII y párrafos segundo y tercero y 157 del ordenamiento aduanero.

Acontece que en dichos preceptos se instituye el embargo precautorio de mercancías por establecer datos falsos o inexistentes en el pedimento de importación o en la factura (que bien puede tratarse de errores involuntarios); o cuando se declare un precio inferior al cincuenta por ciento (50%) del valor de transacción de mercancías idénticas o similares (donde puede haber también errores); o refiriéndose a bienes perecederos, de fácil descomposición o deterioro, de animales vivos o de automóviles y camiones que sean objeto de la indicada

afectación precautoria y que dentro de un plazo de diez (10) días, o de cuarenta y cinco (45) días, en el caso de camiones y automóviles de los que no se compruebe su legal estancia o tenencia en el país, se faculta expresamente a la autoridad para proceder a su inmediata destrucción, donación, asignación o venta, lo que también conduce a casos de imposible reparación material.

Es evidente también que en estas hipótesis, el RR fiscal se torna inapropiado para posibilitar una verdadera y oportuna defensa de los intereses del gobernado, ante los prolongados términos de sustanciación previstos al efecto por el CFF y la inminencia de la afectación que decreta la LA.

Más si se atiende a que en el cuarto párrafo del artículo 157 de la LA, se establece que el particular que obtenga una resolución administrativa, vía RRA, que ordene la devolución o el pago del valor de la mercancía o, en su caso, que declare la nulidad de la resolución que determinó que la mercancía pasó a propiedad del FF, podrá solicitar al SAT la devolución de ésta o, en su caso, el pago de su valor, dentro del plazo de dos (2) años; sin embargo dicha circunstancia no es tan sencilla.

Pasa que existe incluso determinación del PJF sobre el particular, a través de jurisprudencia definida, que precisa que cuando se ordena la devolución de la mercancía, el particular sólo podrá solicitar el valor del bien cuando la resolución definitiva ordene tal devolución, pero que la AA comunique al particular que existe imposibilidad para devolverla, como lo señala el segundo párrafo de dicho precepto, considerando que los párrafos primero, tercero y quinto se refieren a mercancías perecederas, de fácil descomposición o deterioro, de animales vivos o de automóviles y camiones, o aquellas respecto de las cuales el SAT haya procedido a su destrucción, donación, asignación o venta, así como de las mercancías a que se refiere el artículo 151, fracciones VI y VII, de la propia LA, casos en que, por lógica, no puede ordenarse su devolución; aconteciendo en la práctica, que obtener el pago de mercancías en términos tales, se torna en un

verdadero calvario pletórico de trámites burocráticos y, además, concedido el pago, el mismo queda al arbitrio de la autoridad que invariablemente lo tasa en cantidad mucho muy inferior al valor real.

Esto es, aun tratándose de un efecto positivo el provocado por la interposición del RRA en los supuestos mencionados, el particular es objeto de afectación legal y real.

Tales consideraciones encuentran sustento en la siguiente jurisprudencia definida por contradicción (2010) de la SCJN que señala:

“DEVOLUCIÓN DE MERCANCÍAS EMBARGADAS EN MATERIA ADUANERA. EL SUPUESTO ESTABLECIDO EN EL CUARTO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 157 DE LA LEY RELATIVA, QUE PREVÉ LA POSIBILIDAD DE SOLICITAR EL PAGO DEL VALOR DE AQUÉLLAS, ESTÁ CONDICIONADO, POR REGLA GENERAL, A QUE LA AUTORIDAD COMUNIQUE AL PARTICULAR LA IMPOSIBILIDAD PARA DEVOLVERLAS. El cuarto párrafo del señalado precepto legal establece que el particular que obtenga una resolución administrativa o judicial firme que ordene la devolución o el pago del valor de la mercancía o, en su caso, que declare la nulidad de la resolución que determinó que la mercancía pasó a propiedad del fisco federal, podrá solicitar al Servicio de Administración Tributaria la devolución de ésta o, en su caso, el pago de su valor, dentro del plazo de dos años, acorde con lo establecido en el propio artículo 157 de la Ley Aduanera. Ahora bien, de la interpretación de la última parte del párrafo citado, así como del examen integral del precepto señalado, se concluye que en los casos en que se ordena la devolución de la mercancía, el particular sólo podrá solicitar el valor del bien cuando la resolución definitiva ordene tal devolución, pero la autoridad aduanera comunique al particular que existe imposibilidad para devolverla, como lo señala el segundo párrafo de dicho precepto, ello si se considera que, por exclusión, los párrafos primero, tercero y quinto se refieren a mercancías perecederas, de fácil descomposición o deterioro, de animales vivos o de automóviles y camiones, o aquellas respecto de las cuales el Servicio de Administración Tributaria haya procedido a su destrucción, donación, asignación o venta, así como de las mercancías a que se refiere el numeral 151, fracciones VI y VII, de la propia Ley, casos en que, por simple lógica, no puede ordenarse su devolución.

Contradicción de tesis 47/2010. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero en Materia Administrativa del Sexto Circuito y Octavo en Materia Administrativa del Primer Circuito. 24 de marzo de 2010. Cinco votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Óscar Zamudio Pérez.

Tesis de jurisprudencia 45/2010. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del catorce de abril de dos mil diez”.

Además de lo anterior, existen numerosos casos similares donde los plazos de las disposiciones aduaneras no guardan correspondencia cronológica con los tiempos de sustanciación del RR fiscal, como acontece en el artículo 25, relativo al aduanamiento, donde además de contenerse una clara limitación a la propiedad de las mercancías para el interesado, quién sólo puede ejecutar determinados actos sobre ellas, tales como los servicios de almacenaje, de laboratorio y vigilancia, el examen previo, los actos de conservación, la toma de muestras y el cumplimiento de regulaciones no arancelarias, la autoridad tiene facultades para tomar las medidas necesarias de salvaguarda y protección del interés fiscal y de las propias mercancías, en lo que se presentan recurrentes conflictos de intereses y que por las circunstancias propias del caso, se requiere de celeridad en la resolución de los mismos, lo que no se garantiza a partir de los plazos del recurso fiscal de revocación.

Para una mejor comprensión de lo anterior, enseguida se define el término “aduanamiento”:

“Podemos afirmar que el depósito ante la aduana es la acción previa a la que se somete una mercancía de comercio exterior antes de destinarla a un régimen aduanero, o bien que podrá retornarse al extranjero la de esa procedencia o reincorporarse al territorio nacional las de éste origen, quedando en suspenso el cumplimiento de las obligaciones fiscales y regulaciones y restricciones no arancelarias aplicables hasta que la misma mercancía se presente ante el mecanismo de selección automatizada” (Trejo, 2003: 169).

Por lo que hace al artículo 28 párrafos primero, segundo y cuarto de la LA, perteneciente también al capítulo de depósito ante la aduana, en el que se indica la obligación del FF de responder por el valor de las mercancías que, depositadas en los recintos fiscales y bajo la custodia de las AA, se extravíen, destruyan o queden inutilizables por causas imputables a éstas, así como por los créditos

fiscales pagados en relación con las mismas y la responsabilidad del personal aduanero; como también el extravío de las mercancías y las obligaciones de los concesionarios de los servicios de manejo, almacenaje y custodia de mercancías en tales supuestos o cuando estos incurran en infracciones o delitos relacionados con la introducción, extracción, manejo, almacenaje o custodia de mercancías de comercio exterior y por el valor de dichas mercancías, tratándose de las embargadas o que hubieran causado abandono.

En tales casos asimismo se presentan innumerables controversias que demandan de una pronta solución ante la inconformidad de los afectados, algo que no puede garantizarse de acuerdo a la regulación del recurso fiscal de revocación procedente, máxime al considerarse que una mercancía se ha extraviado, cuando transcurridos tres (3) días a partir de la fecha en que se haya pedido para examen, entrega, reconocimiento o cualquier otro propósito, no sea presentada por el personal encargado de su custodia, lo que desde luego torna ineficaz el término de cuarenta y cinco (45) días que se concede para la interposición del RRA.

Y los artículos 145 fracción IV y último párrafo y 158 párrafos primero, segundo y tercero de la LA, relativos al apartado de atribuciones del PEF y de las autoridades fiscales, en los que se prevé, en el primero, el destino de las mercancías que pasen a ser propiedad del FF, donde se contempla la destrucción y la enajenación inmediata; así como, en el segundo de tales preceptos, la retención de las mercancías o de los medios de transporte que hubieran ocasionado daños en los recintos fiscales, concediéndose al interesado un plazo de quince (15) días para que presente la garantía precisada por la ley, o de treinta días (30) para que dé cumplimiento a las Normas Oficiales Mexicanas (NOM) de información comercial o se garanticen o paguen los daños causados al recinto fiscal por el medio de transporte, apercibiéndolo que de no hacerlo, la mercancía o el medio de transporte, según corresponda, pasarán a propiedad del FF, sin que para ello se requiera notificación de resolución alguna.

En todos estos casos evidentemente derivan afectaciones patrimoniales y conflictos de intereses, los que sin embargo no pueden resolverse de forma oportuna con la interposición del recurso en estudio, dado la inoportunidad de sus tiempos respecto a tales eventualidades y sus consecuencias.

También en la LA se contienen supuestos como las referentes a los Agentes y Apoderados Aduanales y Dictaminadores Aduaneros, la regulación de sus funciones y obligaciones, el procedimiento de cancelación de patente y autorizaciones y varios aspectos más de tales figuras, que precisan, en caso de suscitarse alguna irregularidad o controversia en su actuación y determinarse la cancelación respectiva e interponerse la revocación, otorgue mayores oportunidades de defensa, sobre todo conceder más posibilidades probatorias y a las que no se adecua el artículo 130 del CFF.

En efecto y citando sólo a manera de ejemplo la posibilidad de proponer testigos en el trámite de revocación, debido a que tal medio de convicción puede ser de medular importancia en el aporte probatorio, pues dadas las causas de procedencia de tales sanciones, el dicho de los atestes, adminiculado con otros medios de prueba, sería pertinente para demostrar determinadas circunstancias, porque son los testigos, quienes mediante sus sentidos han percibido la realidad del caso concreto de que se trate y pueden informar acerca de los hechos que les consten y de ahí inferir bajo qué condición se realizó alguna conducta o actuación, lo que se muestra sumamente conveniente en los casos aludidos y previstos en los artículos 162 fracciones VI, IX y XI, 165 fracciones II, VI y VII, 167 párrafos tercero y quinto, 173 fracción I y 175, donde tal posibilidad probatoria representaría sin duda idoneidad; empero se prohíbe expresamente en el numeral citado (artículo 130) del ordenamiento fiscal.

Aquí cabe recordar que el Código Aduanero de 1951 admitía en lo referente a los MI al alcance del particular (recurso de inconformidad), incluso en ambas

instancias, es decir en el mismo procedimiento de infracciones ante las OA y en segunda instancia, en revisión, ante la DGA, la prueba testimonial, específicamente en el artículo 616, algo que ya no ocurre.

Debe mencionarse sobre este particular, que la prohibición de admitir la prueba de testigos que determina el artículo 130 del CFF, no resulta concordante con el alcance y algunos supuestos de la propia LA, verbigracia el artículo 150 párrafos tercero y cuarto de ésta, donde en tratándose del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera -PAMA-, en el acta circunstanciada que al efecto se levanta, se prevé la figura de los testigos para dar validez al acto, es decir, en el ordenamiento aduanero se le da al menos cabida en un procedimiento administrativo a ese medio probatorio y aunque no en toda su dimensión, pero aparece; lo que no se actualiza en el RR dispuesto por el CFF, que lo prohíbe de manera expresa.

“En algunos PAMA’s el testigo si podría jugar un papel importante, toda vez que muchas veces sí ayudaría a establecer como se suscitaron los hechos que la autoridad aprecia y que considera motivo de infracción, sin embargo en la práctica no se le da ese papel, por lo que sería relevante considerar que el texto de la Ley obligue a la autoridad a aceptar las pruebas testimoniales en aquéllos casos donde la función del testigo, sumada a las documentales que se presenten, sean desahogadas para llegar a una resolución final del procedimiento” (Hernández, 2006: 55).

Ciertamente existe una corriente en la teoría procesal, que desestima la eficacia probatoria de la testimonial, argumentando que la evolución tiende a restarle valor, pero en la práctica real, en la vida cotidiana de las aduanas, suelen presentarse innumerables casos y hechos imputables a las autoridades y a los gobernados, seres humanos falibles al fin, con efectos perjudiciales a sus atribuciones o derechos, donde los testigos, de no estar proscritos por determinación de la ley fiscal supletoria, colaborarían a esclarecer perfectamente bien, en algo que los documentos, por ejemplo, no son suficientes para demostrar por su propia naturaleza, de ahí la propuesta efectuada.

En este mismo tema, en los preceptos 164, 165 y 167 de la LA, se determinan los procedimientos de suspensión, cancelación y suspensión provisional, respectivamente, de patentes de agentes aduanales, siendo facultad de la SHCP, acorde al dispositivo 144 fracción XXI de la misma ley, determinarlo, como también suspender, cancelar y revocar las autorizaciones de los apoderados aduanales bajo los supuestos del diverso artículo 173.

Ahora bien, actualizado el supuesto de la suspensión en el ejercicio de las funciones de un agente aduanal, para el caso de que se encuentre sujeto a un procedimiento de cancelación de la patente, es conocido que no requiere del otorgamiento de la garantía de audiencia previa de parte de la autoridad, porque se le equipara a una medida provisional accesoria y sumaria que pretende garantizar no sólo la eficacia de la cancelación, sino también el interés público y fiscal y que no entraña propiamente un acto privativo de carácter definitivo, según lo ha resuelto el PJF (2001) como se cita enseguida:

“AGENTE ADUANAL. LA SUSPENSIÓN EN EL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES PREVISTA EN EL ARTÍCULO 164, FRACCIÓN IV, DE LA LEY ADUANERA NO REQUIERE EL OTORGAMIENTO DE LA GARANTÍA DE AUDIENCIA PREVIA. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido el criterio de que la garantía de audiencia previa consagrada en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es de observancia obligatoria únicamente tratándose de actos privativos, entendiéndose por éstos, aquellos que constituyen un fin por sí mismos, con existencia independiente. En congruencia con tal criterio y tomando en consideración que existe jurisprudencia del Pleno de este Alto Tribunal en la que se estableció la constitucionalidad de la fracción X del artículo 147 de la Ley Aduanera abrogada, cuyo texto es idéntico al del numeral 164, fracción IV, de la ley vigente, **resulta inconcuso que la suspensión en el ejercicio de las funciones de un agente aduanal prevista en el precepto últimamente citado, para el caso de que aquél se encuentre sujeto a un procedimiento de cancelación de la patente, no requiere el otorgamiento de la garantía constitucional de referencia. Lo anterior es así, porque la mencionada suspensión constituye una medida provisional accesoria y sumaria que pretende garantizar no sólo la eficacia de la cancelación, sino también el interés público y fiscal, y que no entraña propiamente un acto privativo de carácter definitivo, en virtud de que sólo durará hasta en tanto se dicte la resolución respectiva**⁶¹. Además, la referida medida

⁶¹ Las negritas son más.

tiene el carácter de cautelar, pues se adopta como reacción ante ciertos riesgos o perturbaciones aduaneras y supone, por su contenido y fin, cautelas para evitar lesiones al interés público protegido, o para impedir la continuación de sus efectos antijurídicos, dadas las infracciones consignadas en el acta de inicio del procedimiento administrativo en materia aduanera.

Amparo en revisión 153/2000. Sergio Alfonso Muñoz Hernández. 17 de abril de 2001. Cinco votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretaria: Andrea Nava Fernández del Campo.

Véase: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo V, febrero de 1997, página 5, tesis P./J. 6/97, de rubro: "AGENTE ADUANAL, SUSPENSIÓN EN EL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES. EL ARTÍCULO 147, FRACCIÓN X, DE LA LEY ADUANERA QUE LA PREVÉ, RESPETA LA GARANTÍA DE AUDIENCIA, EN TANTO QUE DICHA MEDIDA ES DE CARÁCTER PROVISIONAL Y, POR ENDE, NO CONSTITUYE UN ACTO PRIVATIVO (LEGISLACIÓN VIGENTE EN MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y TRES)".

Por otra parte, conforme a la fracción II y al último párrafo del artículo 53 de la LA, los agentes aduanales son responsables solidarios en el pago de los impuestos al comercio exterior y de las demás contribuciones, así como de las cuotas compensatorias causadas con motivo de la introducción o extracción de mercancías al territorio nacional y sus accesorios, con excepción de las multas, originados a causa de las importaciones o exportaciones en cuyo despacho aduanero intervengan, sin importar que sólo a ellos se les imponga la sanción de pago.

Y también es real que en el supuesto de que las autoridades aduaneras simplemente conozcan hechos u omisiones que ameriten la imposición de la sanción de cancelación de la patente de un agente aduanal, según se deduce del párrafo tercero del artículo 167 de la ley de la materia, deberán proceder de la forma siguiente:

a) Dar a conocer en forma pormenorizada al agente aduanal los hechos u omisiones que se le imputan, que podrían ocasionar la aplicación de la sanción en cita; y,

b) Conceder a esa persona un plazo de diez (10) días hábiles para que ofrezca pruebas y exprese lo que a su derecho convenga.

Esto es, para dar inicio al procedimiento de cancelación de la patente de un agente aduanal, no se requiere que la autoridad acredite la certeza de las manifestaciones de la persona que presenta la denuncia respectiva o alguna otra circunstancia.

Con todo lo anterior es perfectamente claro la delgada línea existente entre la actuación de un agente aduanal y la imposición de sanciones que le reserva la LA, siendo en todo esto factible y procedente la interposición del RRA por parte del afectado, empero este recurso, según lo dispone el CFF, no delimita efecto, condicionante o garantía alguno para tales hipótesis, porque además son figuras extrañas por completo al ámbito fiscal que regula tal ordenamiento.

Es decir, no determina ni contempla el efecto que eventualmente pudiese tener la interposición del RR, como pudiera ser la suspensión provisional del acto de autoridad, si en ello cabe otorgar garantía alguna para seguir con su actividad en tanto se da la resolución del caso, si puede pedir una aplicación por orden y subsidiaria en el caso del pago de sanción alguna, así como otras circunstancias que seguramente pudiesen ser previstas como consecuencia en el ejercicio de dicho medio impugnativo.

Similar acontece en los supuestos del artículo 23 de la LA, con las mercancías que pretendan ser introducidas o extraídas del país al ser depositadas en los recintos fiscales o fiscalizados en forma obligatoria, con el propósito de destinarlas a un régimen aduanero.

Pueden presentarse casos de suspensión de las actividades de los recintos fiscalizados sobre todo, en cuanto a que la operación de éstos se autoriza por el SAT a un particular, persona física o moral, para guardar mercancías

previamente a su despacho bajo el control de la autoridad aduanera, prestando únicamente los servicios de manejo, almacenaje y custodia.

En este evento es procedente el RRA, pero igualmente limitado a que su interposición no produce efecto favorable alguno de manera momentánea para el recurrente, ya que nada se determina al respecto en las reglas de sustanciación que dispone el CFF, como bien pudiera hacerse, atendiendo entre otras cosas, al beneficio mayor de los terceros que puedan resultar perjudicados con la medida suspensiva.

Es un hecho que en tales supuestos, los afectados no tienen otra opción que recurrir al juicio de amparo para que los efectos perjudiciales de las medidas puedan ser suspendidas provisionalmente, en tanto se analiza y resuelve con detenimiento el caso, algo que bien pudiera preverse en las reglas de sustanciación del RRA contenido por la misma ley de la materia, ajustado claro está al ámbito puramente aduanero.

Por último, el ordenamiento aduanero prevé otras situaciones como las indicadas en el artículo 9 con relación al 144 fracción XXX, que ameritan un medio más ágil y adecuado de defensa que el RR dispuesto por la ley fiscal, además de que la idoneidad de éste para los extremos de tal dispositivo, suelen cuestionarse al ser transgredido y donde también existe una inconsistencia con lo que en el mismo sentido prevé el CFF en su artículo 105 último párrafo, que le da el carácter de delito de contrabando equiparado, pero determinando una cuantía mayor que la prevista en el orden aduanero.

Es decir mientras la LA determina en el primer párrafo de su artículo 9º que:

“Toda persona que ingrese al territorio nacional o salga del mismo y lleve consigo cantidades en efectivo, en cheques nacionales o extranjeros, órdenes de pago o cualquier otro documento por cobrar o una combinación de ellos, superiores al equivalente en la moneda o monedas de que se trate, a **diez mil**

dólares de los Estados Unidos de América⁶², estará obligada a declararla a las autoridades aduaneras, en las formas oficiales aprobadas por el Servicio de Administración Tributaria”.

Por su parte el indicado precepto del CFF, es decir el artículo 105 en su último párrafo dispone:

“Será sancionado con las mismas penas del contrabando, quien:

La persona que no declare en la aduana a la entrada al país o a la salida del mismo, que lleva consigo cantidades en efectivo, en cheques nacionales o extranjeros, órdenes de pago o cualquier otro documento por cobrar o una combinación de ellos, superiores al equivalente en la moneda o monedas de que se trate a **treinta mil dólares de los Estados Unidos de América⁶³** se le sancionará con pena de prisión de tres meses a seis años. En caso de que se dicte sentencia condenatoria por autoridad competente respecto de la comisión del delito a que se refiere este párrafo, el excedente de la cantidad antes mencionada pasará a ser propiedad del fisco federal, excepto que la persona de que se trate demuestre el origen lícito de dichos recursos”.

Existe pues una discrepancia entre ambos preceptos emanados de leyes distintas, pero que al actualizarse la conducta, disponen del mismo medio de defensa en caso de inconformidad por parte del afectado, en algo que nítidamente representa una inconsistencia legal que requiere subsanarse en el ámbito aduanero.

De todo lo indicado en este apartado y sin sugerir que sean los únicos supuestos, pues de hecho existen muchos más, es fácil concluir la insuficiencia jurídica que padece el artículo 203 párrafo primero de la LA, pues como se ha repetido, previéndose en ese sitio al único medio de defensa en vía administrativa del que se dispone para garantizar legalidad en la actuación de la autoridad aduanera y aportar seguridad jurídica al gobernado, sobre todo brindándole su garantía de audiencia, es notorio que su redacción y contenido actual, carente de cualquier regulación adjetiva y sujeto a una supletoriedad fiscal total, inadecuada en muchos casos, provoca la defectuosidad jurídica del SNA.

⁶² Las negritas son mías.

⁶³ Las negritas son mías.

2.2.7 Carácter optativo del recurso de revocación aduanero

Acorde al párrafo segundo del artículo 203 de la Ley Aduanera, ***“La interposición del recurso de revocación será optativa para el interesado antes de acudir al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa”***⁶⁴.

De esto se infiere que tal medio de defensa, o sea el RR, no precisa agotarse por parte del afectado con una resolución emitida por la AA, como requisito previo, antes de acudir ante la instancia jurisdiccional para procurar la defensa de sus legítimos intereses; es decir no opera, en este específico caso, el principio de definitividad.

Según este principio:

“[...] el agraviado por un acto de autoridad debe agotar previamente todos los recursos y medios de defensa que la ley establezca para impugnarlo, antes de ejercitar la acción constitucional. El incumplimiento de esta obligación hace surgir la improcedencia del amparo y, por ende, el necesario sobreseimiento del juicio respectivo” (Burgoa, 1992: 108 y 109).

Lo que aplicado en la especie equivale a que para acudir a la instancia jurisdiccional, previamente tuviera que agotarse el RRA previsto por la ley, lo que sin embargo no se exige así.

Sobre este tema resulta interesante mencionar que de acuerdo al artículo 142 de la anterior LA vigente a partir de 1982, la interposición del RR debía de agotarse previamente a la interposición de cualquier otro medio de defensa, contrario a lo que disponía ya entonces el CFF, que le daba el carácter optativo para el interesado, quien sin agotarlo podía acudir directamente a la instancia jurisdiccional.

⁶⁴ Las letras cursivas y negritas son mías.

Tal contradicción entre los dos cuerpos legales acarrearba una serie de inconvenientes para los administrados, no obstante que a todas luces era claro que la norma que debía aplicarse era la del CFF por reputarse la de mayor rango jurídico, al ser la disposición especial para la aplicación de los RA.

Incluso la SCJN (1994) se pronunció al respecto y con relación a la mencionada Ley Aduanera de 1981, lo que realizó a través de jurisprudencia definida por contradicción, de la siguiente manera:

“REVOCACION. ES OPTATIVO AGOTAR ESE RECURSO ANTES DE ACUDIR AL JUICIO DE NULIDAD (LEGISLACION ADUANERA). Tomando en consideración que la Ley Aduanera, ordenamiento general y propio de la materia que regula, esto es la aduanera, en su artículo 142, establece que el interesado, antes de promover el juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación, debe agotar el recurso de revocación, mientras que el Código Fiscal de la Federación, ordenamiento especial y propio de la regulación del juicio de nulidad fiscal, faculta al interesado para impugnar, si así lo desea, el acto por medio del recurso de revocación o acudir directamente ante el Tribunal Fiscal de la Federación a pedir su anulación (evento este último que no da motivo a declarar improcedente el juicio de nulidad), resulta evidente que, siendo principio general de derecho que la ley especial debe prevalecer sobre la ley general y, en el caso, la ley especial o específica de regulación del juicio de nulidad fiscal lo es precisamente el Código Fiscal de la Federación, es de concluirse que debe estarse a lo dispuesto en este ordenamiento y, por ende, resulta optativo para el interesado agotar el recurso de revocación que prevén los artículos 117, fracción III, del Código Fiscal y 142 de la Ley Aduanera, antes de promover el juicio de nulidad.

Contradicción de tesis. Varios 49/92. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado del Octavo Circuito y el Primer Tribunal Colegiado del Quinto Circuito. 14 de febrero de 1994. Mayoría de cuatro votos. Disidente: José Manuel Villagordoa Lozano. Ponente: Noé Castañón León. Secretario: Jorge Farrera Villalobos.

Tesis de Jurisprudencia 9/94. Aprobada por la Segunda Sala de este alto Tribunal, en sesión privada de veintisiete de junio de mil novecientos noventa y cuatro, por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros: Presidente Atanasio González Martínez, Carlos de Silva Nava, José Manuel Villagordoa Lozano, Fausta Moreno Flores y Noé Castañón León”.

Dicha circunstancia contradictoria provocó que el entonces TFF fijara la jurisprudencia número 33-A, en sesión del 3 de Marzo de 1994 (Carvajal, 2007:

498 y 499), en la cual se ordenó que el RRA era de interposición obligatoria antes de acudir a la instancia jurisdiccional.

Aconteció sin embargo, que al promulgarse la LA vigente a partir del 1º de Abril de 1996 y hasta la época actual, en la exposición de motivos respectiva, sobre dicho aspecto se indicó:

“Con objeto de establecer medios de defensa más expeditos para el contribuyente ante las resoluciones definitivas de la autoridad, se propone establecer la posibilidad, en la Ley Aduanera, de que el contribuyente pueda optar por acudir directamente al Tribunal Fiscal de la Federación, sin necesidad de agotar previamente el recurso de revocación ante la autoridad aduanera que lo emite. Esto facilitaría la defensa del contribuyente ante resoluciones definitivas de la autoridad”.

Con tan paupérrimo argumento, el legislador federal, de golpe y porrazo, homologó la disposición contenida ahora en el artículo 203 párrafo segundo de la LA, con la dispuesta por numeral 120 párrafo primero del CFF, dejando así, de una buena vez, solucionada, legislativamente, la controversia suscitada en el pasado sobre tal punto, pero minimizando claramente la figura del recurso ordinario de revocación en el ámbito aduanero, pasándolo a un plano secundario.

Como se advierte, al exponer sus motivos el legislador federal pasó por alto completamente el sentido especial y específico del contexto aduanero y sobre todo la trascendencia de la actividad regulada, limitándose sencillamente a terminar con un conflicto legislativo, pero sin jamás atisbar las características especiales propias de la LA y la necesidad de privilegiar primeramente el agotamiento del RR, antes de acudir al ahora TFJFA para dirimir cualquier inconformidad del afectado, como se venía realizando.

Y es que jamás debe ni debió perderse de vista que tales RA, específicamente el de revocación, fueron diseñados y dirigidos como la primera oportunidad de defensa para el gobernado cuyos intereses estimara vulnerados,

promoviéndose, tramitándose y resolviéndose por la propia autoridad o ente demandada y emisora del acto o resolución, como una medida previa para tutelar los derechos legítimos de los administrados, que les aporte certeza y seguridad ante las determinaciones de la administración, antes de acudir a la complejidad implícita de los MD jurisdiccionales, proveyéndole además la rapidez indispensable en la salvaguarda de sus derechos y, evitándoles costosas erogaciones que suponen los trámites ante instancias jurisdiccionales.

Lo anterior sin desatender que el RR constituye una eficaz herramienta de autotutela en la actuación de la autoridad administrativa, en este caso, de la aduanera, que le permite corregir, en vía de control interno, errores administrativos, sin que otras instancias se percaten de ellos; además le proporciona un conocimiento pleno de las fallas en las leyes y procedimientos; pero sobre todo, evita recargar de trabajo a instancias de naturaleza jurisdiccional, en el caso al TFJFA.

Pues en ese mismo orden de ideas se ha pronunciado el maestro Alfonso Nava Negrete, al afirmar que:

“El recurso administrativo es el educador jurídico de la administración, el tutelador legal de los derechos e intereses legítimos de los administrados, de él emana la certeza y seguridad en las resoluciones jurídicas de la administración y los particulares” (citado por Carvajal, 2007: 498).

En consecuencia solo se puede afirmar que esa circunstancia que permite un carácter optativo al RR en el ámbito aduanero, resulta inadecuada y contradictoria con la esencia de tal figura impugnativa, más en la ágil práctica aduanera, lo que se debe modificar para darle congruencia con el texto legal de la materia y proveer mayor seguridad jurídica a los gobernados y menos argumentos de obstáculos a las autoridades aduaneras, disponiendo su agotamiento obligatorio, en estricto apego al principio de definitividad, antes de acudir a la instancia jurisdiccional.

Esto se justifica cuando no debe ser ajeno que la materia aduanera está estrechamente ligada con el comercio exterior, en cuyo ámbito si se exige el agotamiento del RR antes de acudir a la instancia jurisdiccional, pues los artículos 94 y 95 de la Ley de Comercio Exterior (LCE), establecen que el RR podrá ser interpuesto contra las resoluciones que se dicten en materia de certificación de origen, siendo necesario su agotamiento para la procedencia del juicio ante el TFF.

Lo expuesto encuentra apoyo en la siguiente tesis aislada (2001) del PJF, que indica:

“REVOCACIÓN. ES OPTATIVO AGOTAR ESE RECURSO ANTES DE ACUDIR AL JUICIO DE NULIDAD, CUANDO SE COMBATA UNA RESOLUCIÓN DICTADA POR AUTORIDADES ADUANERAS. De conformidad con lo dispuesto por el artículo 117 del Código Fiscal de la Federación, el recurso de revocación procederá contra las resoluciones definitivas dictadas, entre otras, por las autoridades aduaneras; asimismo, el artículo 203 de la Ley Aduanera establece que en contra de todas las resoluciones definitivas que dicten las autoridades aduaneras procederá el recurso de revocación establecido en el código tributario federal y, que la interposición del recurso será optativa antes de acudir al Tribunal Fiscal; por su parte, los artículos 94 y 95 de la Ley de Comercio Exterior, establecen que el recurso de revocación podrá ser interpuesto contra las resoluciones que se dicten en materia de certificación de origen, siendo necesario su agotamiento para la procedencia del juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación; por tanto, si en el caso concreto, el acto que se impugna en el juicio de nulidad es emitido por una autoridad aduanera, aun cuando tal resolución haga referencia a la certificación de origen, en términos de lo dispuesto por el artículo 117 del Código Fiscal de la Federación, resulta optativo agotar el recurso de revocación antes de acudir al Tribunal Fiscal de la Federación. OCTAVO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 268/2000. Adela Estrada Contreras. 8 de mayo de 2000. Unanimidad de votos. Ponente: Samuel Hernández Viazcán. Secretaria: Rosa H. Círego Barrón”.

CAPÍTULO 3

LEGISLACIÓN COMPARADA INTERNACIONAL

“[...] Debo y tengo que perseguir mi derecho, cueste lo que cueste; si no lo hago, no sólo abandono ese derecho, sino el derecho”.

Rudolf von Ihering

CAPÍTULO 3

LEGISLACIÓN COMPARADA INTERNACIONAL

Desarrollado el tema objeto de estudio en esta investigación, corresponde ahora efectuar un comparativo, bajo la óptica del DC, con relación a la postura que adoptan las codificaciones aduaneras de otros países en el tópico central analizado.

Para facilitar la exégesis y adquirir una idea más precisa del examen, se realizan cotejos con naciones que, como México, basan su sistema jurídico en la tradición jurídica Romano-Germánica, codificando su derecho.

En esa postura, se busca también la identidad en cuanto al idioma y la cultura, para mantener dentro de contexto el análisis que se realiza de la institución materia de exploración.

Es así como se inicia definiendo y mostrando los alcances de la disciplina jurídica conocida como DC; seguidamente se entra en materia al establecer los Estados con los cuales se compara la institución examinada, básicamente países Iberoamericanos⁶⁵, en específico de Sudamérica, Centroamérica y España.

⁶⁵ Iberoamérica es un término formado de las palabras Iberia y América, para designar el conjunto de territorios de Europa y América donde se hablan lenguas ibero romances. Constituye una de las regiones lingüísticas y culturalmente más grandes y cohesionadas mundialmente.

En cada caso se concluye el avance y evolución legislativos o su estancamiento, impreso en el ordenamiento u ordenamientos que se comparan, determinando su apego y consolidación o no al SNA que corresponde.

La finalidad de este comparativo básicamente se coloca en ilustrar el grado de avance o rezago que sobre el tema presenta México, con relación a las normatividades de la materia de otras naciones.

3.1 Derecho comparado

A guisa introductoria es necesario definir al DC, a fin de tener una visión clara de esta disciplina jurídica.

La palabra “comparado”, gramaticalmente, es un término participio pasado del verbo comparar y, comparar, del latín comparare, que significa: “fijar la atención en dos o más objetos para descubrir sus relaciones o estimar sus diferencias o semejanzas” (Diccionario de la Lengua Española, 2012).

Ahora bien, con dicha referencia, por DC debe entenderse el método de estudio de la ciencia jurídica que se basa en la comparación de las distintas soluciones que ofrecen los diversos ordenamientos legales, tanto internacionales como nacionales, para los mismos casos planteados.

“En un enfoque orientado a lo jurídico, sostiene Francisco M. Cornejo Certucha, que el Derecho Comparado: Es la disciplina que estudia a los diversos sistemas jurídicos existentes para descubrir sus semejanzas y diferencias” (Arellano, 2004: 27).

Eduardo García Maynez (2009: 177) en una versión más puntual sobre el tema, refiere que es una disciplina consistente en:

“[...] el estudio comparativo de instituciones o sistemas jurídicos de diversos lugares o épocas, con el fin de determinar las notas comunes y las diferencias que entre ellos existen, y derivar de tal examen conclusiones sobre la evolución de tales instituciones o sistemas y criterios para su perfeccionamiento y reforma”.

No es propiamente una rama del derecho y por ese motivo, el DC puede aplicarse a cualquier área legal, realizando estudios específicos tales como del Derecho Constitucional, Civil, Mercantil, Administrativo, Penal, Fiscal, Aduanero, etcétera.

“Al respecto cita al gran iuscomparatista René David quien opina: “No existen normas de Derecho Comparado en igual sentido que existen las del Derecho Civil o Penal. El Derecho Comparado no es una parte del Derecho Vigente”.

Estamos totalmente de acuerdo con la consideración de que el Derecho Comparado no es una determinada rama del Derecho sino que, el fenómeno intelectual vinculado al Derecho Comparado representa una visión general de lo jurídico y tal mirada a lo jurídico puede, en un momento dado, realizarse en cualquier rama del Derecho, de tal manera que el Derecho Comparado es una división general de lo jurídico que posteriormente puede incidir en una determinada rama del Derecho para aludirse a un Derecho Constitucional Comparado, a un Derecho Civil Comparado, a un Derecho Laboral Comparado, a un Derecho Penal Comparado, etcétera” (Arellano, 2004: 27).

“El profesor Gutteridge señala varias ramas del derecho comparado:

Derecho comparado descriptivo. Rama que se refiere al análisis de las variantes que se puedan encontrar entre los sistemas jurídicos de dos o más países.

Derecho comparado aplicado. Esta rama va más allá de la mera obtención de información del derecho extranjero y su utilidad puede ser tanto teórica, como práctica. En el primer caso puede referirse a un estudio comparativo que ayude a un filósofo del derecho a elaborar teorías abstractas que, a su vez, apoyen al historiador en el conocimiento de los orígenes y desenvolvimiento de instituciones y conceptos jurídicos. Desde el punto de vista de la práctica, el derecho comparado aplicado puede referirse a reformas jurídicas, tanto como a la unificación de derechos distintos.

Derecho comparado abstracto o especulativo. Esta rama también se designa como derecho comparado puro y utiliza la comparación para ensanchar la suma total de los conocimientos jurídicos” (citado por Morineau, 2006: XX).

Sobre el tema, interesante conocer el punto de vista que ha establecido el PJF, visible en la siguiente tesis aislada (1997) que dispone:

“DERECHO COMPARADO. LAS AUTORIDADES NO ESTAN OBLIGADAS A RESOLVER CON APOYO EN EL. Conforme a lo dispuesto por el artículo 14 constitucional, las autoridades encargadas de la administración de justicia están obligadas a resolver conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la legislación sustantiva vigente y, a falta de ésta, en los principios generales del derecho, los que en ninguna forma comprenden **el derecho comparado, cuya disciplina está considerada como fuente del derecho mexicano, que estudia a los diversos sistemas jurídicos existentes, a efecto de determinar las semejanzas y diferencias entre éstos y que, en su caso, permitiría una mayor comprensión del derecho nacional**⁶⁶, pero de ninguna manera resulta jurídico exigir a los juzgadores que resuelvan con apoyo en esa ciencia, porque no existe sustento legal que los faculte a ello. TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGESIMO SEGUNDO CIRCUITO.

Amparo directo 881/96. Francisco Javier Asturiano Rosales. 5 de diciembre de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: Augusto Benito Hernández Torres. Secretaria: Leticia Morales García”.

En esa orientación, la utilidad del DC es variada, tanto para la doctrina como para la jurisprudencia y el legislador.

La doctrina jurídica estudia con detenimiento casos de otros ordenamientos, para realizar su estudio y comentario del derecho vigente.

La jurisprudencia en ocasiones acude al DC para interpretar las normas jurídicas. En este sentido se trata de aplicar una analogía amplia, a nivel internacional, para interpretar la ley interna.

⁶⁶ Las negritas son mías.

El legislador regularmente toma ideas y modelos del exterior o en el ámbito interno, para implantarlos en nuevas leyes que buscan solucionar problemas que se plantean localmente.

Entre los objetivos específicos más importantes del DC, se deben mencionar los siguientes:

a) Obtener un mejor entendimiento de las características generales y específicas del derecho propio;

b) Intentar el perfeccionamiento de la normatividad interna, principalmente la que se desprende de las leyes y de los reglamentos;

c) Evitar una imitación extra lógica del derecho extranjero que pudiera derivar de un traslado irracional de instituciones existentes más allá de nuestras fronteras y que no fueran adaptables a la idiosincrasia nacional;

d) Aprovechar la evidente utilidad que pueda arrojar la existencia de normas jurídicas idóneas en otras latitudes y permitir que avance el derecho interno del país, que recoge instituciones procedentes de otros lugares;

e) Considerar el grado de avance del derecho propio, al examinar el grado de adelanto que se obtiene del examen de la normatividad jurídica extranjera.

“Sin embargo, reconocemos que no es tarea sencilla asomarse a los prados ajenos, como se pretende a través del Derecho Comparado ya que, como sostenía René David, para hablar con autoridad de un Derecho extranjero es indispensable cumplir con los siguientes requisitos:

I. Dominar el idioma del país de que se trate, tarea ésta que, de ninguna manera, es simplista;

II. Lograr la presencia física del iuscomparatista en el territorio del país de que se trate;

III. Asistirse con la asesoría de dos abogados del país cuyo Derecho se pretenda conocer” (Arellano, 2004: 28).

“Empiezo insistiendo en el hecho de que el lenguaje en que, por así decirlo, se encuentran “escritas” las instituciones jurídicas (cualquiera que éstas sean) sólo puede ser adecuadamente entendido a través de su propia semántica (y el análisis de sus usos y contextos pragmáticos, léase ‘doctrinas, tradiciones y prácticas judiciales).

Esto es, la “lectura” apropiada de las normas que constituyen y rigen el funcionamiento de un determinado instituto jurídico, sólo es posible si se tiene presente el corpus de doctrina (tradiciones y prácticas), el cual proporciona a tales institutos (o al lenguaje en que estos se formulan) su sentido específico” (Tamayo, 2007: 44 y 45).

Con base en lo anterior es que se aborda este tema con sumo cuidado, buscando hacer comparativos legales de países que, como México, comparten una tradición o son de la familia jurídica Romano-Germánica, que han codificado su derecho y cuyas fuentes de creación son: La ley, la costumbre, la jurisprudencia, la doctrina y los principios generales del derecho; además de buscar identidad en cuanto al idioma y la cultura, para mantener dentro de contexto el análisis que se realiza de la institución objeto de investigación.

Acorde a tal comentario, no está por demás mencionar que en el ámbito jurídico internacional se reconocen cuatro familias jurídicas que son la Romano-Germánica, la del Common Law, la Socialista y la Religiosa o Tradicional.

“Para el establecimiento de estas familias, una vez más, el comparativista francés René David, toma como base esencial las fuentes de creación del derecho en cada uno de los grupos, y así nos habla de una familia Romano-Germánica, cuyas fuentes de creación del derecho son: la ley, la costumbre, la jurisprudencia, la doctrina, y finalmente, los principios generales del derecho.

Una familia denominada del *Common Law*, cuyas fuentes de creación jurídica son: la jurisprudencia, la ley, la costumbre y la razón.

En tercer lugar establece la familia jurídica compuesta por los derechos socialistas, cuyas fuentes jurídicas las sitúa de la siguiente manera: la ley, la jurisprudencia, la costumbre y la doctrina.

Por último, nos habla de una familia de derechos religiosos y tradicionales, cuya fuente fundamental para crear derecho es únicamente su concepción religiosa a través de sus libros sagrados” (González, 2000: 631 y 632).

Es, consecuentemente, que en esa tesitura enseguida se realiza un análisis de las legislaciones aduaneras en los países que se indican, identificando la institución análoga al RRA previsto en la LA nacional, buscando establecer si en el caso mexicano existe un adelanto en la materia o si son otras las naciones que lo han experimentado.

3.2 Legislación aduanera internacional

Con el propósito de hacer un comparativo de la figura jurídica en examen, con lo que disponen diversos ordenamientos aduaneros en el plano internacional, sobre todo en sistemas jurídicos con similitudes al mexicano, como antes se apuntó, se analiza enseguida lo que señalan al respecto las legislaciones de índole tal de:

La Comunidad Andina de Naciones, específicamente las de sus países miembros: Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú.

También se realiza un comparativo con lo que disponen los ordenamientos de naturaleza aduanera de Venezuela, Argentina, el Código Aduanero Uniforme Centroamericano (obligatorio para Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica), Paraguay y España (*Véase tabla 5*).

3.3 Comunidad Andina de Naciones

La Comunidad Andina de Naciones (CAN), según su propia definición, es un organismo regional integrado por cuatro países con un objetivo común, consistente en alcanzar un desarrollo integral, más equilibrado y autónomo, mediante la integración andina, sudamericana y latinoamericana.

El proceso andino de integración se inició con la suscripción del Acuerdo de Cartagena, el 26 de mayo de 1969. Está constituida por Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, además de los órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración (SAI). Antes de 1996, era conocida como el Pacto Andino o Grupo Andino.

Venezuela fue miembro pleno hasta el 2006, retirándose. Chile originalmente fue miembro entre 1969-1976, pero se retiró durante el régimen militar de Augusto Pinochet⁶⁷, debido a incompatibilidades entre la política económica de ese país y las políticas de integración de la CAN.

Sin embargo, Chile es miembro asociado desde el 20 de septiembre de 2006, pero ello no supone su reingreso a la CAN.

En la actualidad, además de los países miembros ya indicados, tiene cinco países asociados: Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay (SRE, 2013).

Finalmente la CAN cuenta con una nación en calidad de observadora: España (CAN, 2013).

Ilustrativo resulta transcribir lo substancial de la reseña histórica, que el mismo organismo proporciona en su portal (CAN, 2013):

⁶⁷ Augusto Pinochet Ugarte (Valparaíso, 25 de noviembre de 1915-Santiago, 10 de diciembre de 2006); militar chileno que encabezó la dictadura militar en ese país entre 1973-1990, tras derrocar, mediante golpe de estado, al gobierno constitucional del socialista Salvador Allende.

“El 26 de mayo de 1969, cinco países sudamericanos (Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú) firmaron el Acuerdo de Cartagena, con el propósito de mejorar, juntos, el nivel de vida de sus habitantes mediante la integración y la cooperación económica y social.

De esa manera, se puso en marcha el proceso andino de integración conocido, en ese entonces como Pacto Andino, Grupo Andino o Acuerdo de Cartagena. El 13 de febrero de 1973, Venezuela se adhirió al Acuerdo. El 30 de octubre de 1976, Chile se retiró de él.

La historia del Grupo Andino, que hoy conocemos con el nombre de Comunidad Andina, se ha caracterizado por avances y retrocesos como ocurre con cualquier otro grupo de integración.

[...] La política o modelo predominante en los setenta era un "modelo de sustitución de importaciones", o "cerrado", que protegía a la industria nacional imponiendo aranceles altos a los productos que venían de afuera. El Estado y la planificación tuvieron mucha importancia en esta etapa.

[...] A fines los ochenta, en 1989, en una reunión efectuada en Galápagos (Ecuador), se decidió abandonar el modelo de desarrollo cerrado y dar paso al modelo abierto. El comercio y el mercado adquirió prioridad, lo que se reflejó en la adopción de un Diseño Estratégico y un Plan de Trabajo, donde el tema comercial era el predominante.

Los países andinos eliminaron entre sí los aranceles y formaron una zona de libre comercio en 1993, donde las mercaderías circulaban libremente. Esto permitió que el comercio intracomunitario creciera vertiginosamente y que también se generaran miles de empleos. Se liberalizó también los servicios, especialmente de transporte en sus diferentes modalidades.

En 1997 [...] se creó la Comunidad Andina en reemplazo del Pacto Andino.

[...] El año 2011, declarado como el Año Andino de la Integración Social, se registró avances importantes en lo social. Se dio fuerte impulso a la inclusión de la participación ciudadana en la CAN mediante la creación de Consejos, Mesas y Redes ciudadanas. Se trabajó en el diseño de dos instrumentos: una Estrategia Andina de Cohesión Económica y Social que en esencia es una propuesta para la igualdad; y los Objetivos Andinos de Desarrollo Social (OANDES), que hacia el 2019 (año del cincuentenario de la CAN), proponen profundizar metas que recogen y complementan las de los Objetivos de Desarrollo del Milenio”.

La CAN alcanza ya una población de poco más de 101 millones de personas y comprende una extensión territorial de 3´798,000 kilómetros cuadrados (CAN, 2013).

En lo jurídico, las actividades de la CAN se sustentan en el derecho comunitario, sin embargo existe respeto pleno a la legislación interna de cada país miembro.

Por lo que hace al tema medular de investigación, la CAN no regula de manera específica el tópico, es decir lo relativo a los mecanismos de defensa en vía de control interno al alcance de personas físicas, morales y organizaciones, contra las resoluciones o fallos de las autoridades aduaneras de los Estados miembros, que afecten sus intereses, remitiéndose en el tema a lo que disponen los ordenamientos de índole aduanal e incluso tributarios de los países que la integran, lo que se infiere de su propia normatividad.

Tenemos así que uno de los documentos básicos de la CAN, como lo es el Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, en su capítulo III “De las competencias del Tribunal”, Sección Tercera “De la Interpretación Prejudicial”, contiene varias disposiciones que dan pauta al argumento expuesto:

“Artículo 33. Los jueces nacionales que conozcan de un proceso en el que deba aplicarse o se controvierta alguna de las normas que conforman el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina, podrán solicitar, directamente, la interpretación del Tribunal acerca de dichas normas, **siempre que la sentencia sea susceptible de recursos en derecho interno**⁶⁸. Si llegare la oportunidad de dictar sentencia sin que hubiere recibido la interpretación del Tribunal, el juez deberá decidir el proceso.

En todos los procesos en los que la sentencia no fuere susceptible de recursos en derecho interno⁶⁹, el juez suspenderá el procedimiento y solicitará directamente de oficio o a petición de parte la interpretación del Tribunal.

Artículo 34. En su interpretación, el Tribunal deberá limitarse a precisar el contenido y alcance de las normas que conforman el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina, referida al caso concreto. **El Tribunal no podrá interpretar el contenido y alcance del derecho nacional ni calificar los**

⁶⁸ Las negritas son mías.

⁶⁹ Las negritas son mías.

hechos materia del proceso⁷⁰, no obstante lo cual podrá referirse a éstos cuando ello sea indispensable a los efectos de la interpretación solicitada”.

En las apuntadas condiciones, está prohibido al órgano comunitario interpretar el derecho nacional y calificar de cualquier forma los hechos materia del proceso.

Entonces es claro que son las legislaciones de índole aduanera y tributaria de los países que integran la CAN, las que instituyen sus mecanismos de defensa, concretamente los recursos de índole administrativa.

3.3.1 Bolivia

Bolivia u oficialmente llamado Estado Plurinacional de Bolivia, actualmente tiene una población de 10´389,913 habitantes; su extensión territorial es de 1´098,581 kilómetros cuadrados y el idioma oficial es el español (Sitio del Estado Plurinacional de Bolivia, Instituto Nacional de Estadística (INE, 2013).

Este país regula su actividad aduanera mediante la Ley General de Aduanas (LGAB) y su Reglamento (RLGAB), los cuales datan del 28 de Julio de 1999 y del 11 de Agosto del 2000, respectivamente.

Sin embargo en materia de RA, tanto la referida ley como su reglamento fueron modificados, remitiendo completamente todo lo concerniente a tales MI, a las disposiciones relativas del Código Tributario Boliviano (CTB), promulgado el 2 de agosto del 2003.

Y es que con anterioridad, en materia de RA, de acuerdo al artículo 246 de la LGAB, contra las resoluciones administrativas de la AA procedía el denominado

⁷⁰ Las negritas son más.

recurso de revocatoria, que se interponía ante la misma autoridad que emitió la resolución en un término de diez días posteriores a la notificación.

Por su parte, la AA recurrida debía resolver la revocatoria en el plazo de diez días siguientes a su interposición. La falta de pronunciamiento dentro del término, equivalía a silencio administrativo denegatorio, dando lugar al recurso jerárquico que debía sustanciarse ante el Directorio de la Aduana Nacional (artículo 247).

La resolución denegatoria del recurso jerárquico agotaba al procedimiento administrativo, quedando expedita la vía jurisdiccional contencioso administrativa (artículo 248).

Por lo que hace al llamado recurso de revocatoria, el mismo se preveía integralmente en cuanto a su sustanciación, en los artículos del 291 al 293 del RLGAB, disponiéndose en términos generales, que en caso de resoluciones administrativas adversas al procesado, este podía interponer en forma escrita el recurso de revocatoria debidamente fundamentado, dentro del término fatal de diez días siguientes a su notificación, ante la misma AA que dictó la resolución recurrida. En el recurso de revocatoria podían admitirse nuevas pruebas.

Cuando el procesado no presentaba impugnación a la resolución mediante el respectivo recurso de revocatoria, se daba por agotada la vía administrativa, procediéndose a la ejecución de la resolución emitida.

Pero no obstante la disposición realizada por la ley y su reglamento de dicho procedimiento, que en estricta apreciación jurídica se antojaba adecuado al contexto aduanero, al promulgarse el 2 de agosto del 2003 el CTB, se dio un vuelco radical a tal circunstancia.

Así, según el párrafo segundo del artículo 2 del CTB, el ámbito espacial de dicha normatividad alcanza ahora al territorio nacional y las áreas geográficas de territorios extranjeros donde rige la potestad aduanera boliviana.

En su artículo 131, comprendido por el Título III denominado “Impugnación de los actos de la administración”, Capítulo I de “Recursos Administrativos”, se precisan los RA admisibles contra los actos de la Administración Tributaria y al alcance de los particulares, instituyendo al efecto el Recurso de Alzada y el Recurso Jerárquico.

Dicho dispositivo determina que:

“[...] Contra los actos de la Administración Tributaria de alcance particular podrá interponerse Recurso de Alzada en los casos, forma y plazo que se establece en el presente Título. Contra la resolución que resuelve el Recurso de Alzada solamente cabe el Recurso Jerárquico, que se tramitará conforme al procedimiento que establece este Código”.

Se indica igualmente en el aludido numeral, que la interposición de ambos recursos será ante las autoridades competentes de la Superintendencia Tributaria creada por disposición del mismo ordenamiento legal, teniendo efecto suspensivo.

Por otra parte el referido precepto determina que la vía administrativa se agotará con la resolución que solucione el Recurso Jerárquico, pudiendo acudir el contribuyente y/o tercero responsable a la impugnación judicial por la vía del proceso contencioso administrativo, ante la Sala competente de la Corte Suprema de Justicia.

Indica además que la interposición del proceso contencioso administrativo, no inhibe la ejecución de la resolución dictada en el Recurso Jerárquico, salvo solicitud expresa de suspensión formulada a la Administración Tributaria por el contribuyente y/o responsable, presentada

dentro del plazo perentorio de cinco (5) días siguientes a la notificación con la resolución que resuelve dicho recurso, disponiendo que la solicitud contenga además, el ofrecimiento de garantías suficientes y el compromiso de constituir las dentro de los noventa (90) días siguientes.

A este respecto precisa que si el proceso fuera rechazado o si dentro de los noventa (90) días señalados, no se constituyeren las garantías ofrecidas, la Administración Tributaria procederá a la ejecución tributaria de la deuda no pagada.

Por determinación del artículo 132 del CTB, se establece la figura de la Superintendencia Tributaria, precisando que tiene por objeto conocer y resolver los recursos de alzada y jerárquico que se interpongan contra los actos definitivos de la Administración Tributaria.

Por otra parte, el artículo 143 del CTB contiene los presupuestos de procedencia del Recurso de Alzada, indicando que deberá interponerse dentro del plazo perentorio de veinte (20) días improrrogables, computables a partir de la notificación del acto motivo de impugnación.

En similares condiciones, el artículo 144 prevé que quién considere que la resolución que resuelve el Recurso de Alzada lesione sus derechos, podrá interponer de manera fundada el Recurso Jerárquico ante el Superintendente Tributario Regional que resolvió el Recurso de Alzada, fijando un plazo de veinte (20) días improrrogables para ello, computables a partir de la notificación con la respectiva Resolución. Sin embargo el indicado Recurso Jerárquico debe ser sustanciado por el Superintendente Tributario General.

Llama la atención la determinación adoptada por el legislador de Bolivia, al establecer en el artículo 145 del código de mérito la institución de la “Revisión Extraordinaria”, aunque condicionando a que únicamente por medio de la máxima

autoridad ejecutiva, la Administración Tributaria y las Superintendencias podrán revisar, de oficio o a instancia de parte, dentro del plazo de dos (2) años, sus actos administrativos firmes, en supuestos tales como cuando exista error de identidad en las personas; cuando después de dictado el acto se recobren o descubran documentos decisivos en poder de la parte favorecida; cuando los actos tengan como base documentos declarados falsos por sentencia judicial ejecutoriada; y, en caso de actos que se hubieran dictado como consecuencia de prevaricato, cohecho, violencia u otra acción delictiva y se haya declarado así en sentencia judicial ejecutoriada.

También, en el artículo 147 de determina el Proceso Contencioso Administrativo procedente contra la resolución que decida el Recurso Jerárquico, orientando que será conocido por la Corte Suprema de Justicia sujetándose al trámite contenido en el Código de Procedimiento Civil, precisando las causales de procedencia al efecto.

En lo concerniente a la sustanciación integral de los indicados Recursos de Alzada y Jerárquico, según el artículo 146 del CTB se determinaba que se sujetarán a los plazos, términos, condiciones, requisitos y forma dispuestos por el Decreto Supremo Reglamentario, sin embargo, por virtud de la Ley 3092 del 7 de julio del 2005, se incorporó al CTB el Título V, intitulado “Procedimiento para el conocimiento y resolución de los Recursos de Alzada y Jerárquico, aplicables ante la Superintendencia Tributaria”, en el cual se dispuso la sustanciación integral de tales MI.

Según lo anterior, por lo que respecta al Recurso de Alzada, de alcance y efectos similares al RRA, quedó asentado en los artículos del 195 al 217 la procedencia del mismo, los efectos de su interposición, la autoridad competente para conocerlo, la forma y efectos de la interposición, el régimen probatorio, principios, normas supletorias en caso de lagunas, legitimación, capacidad,

representación, notificaciones, plazos, audiencias, desistimientos, resoluciones, ejecución de éstas, etcétera.

Es decir, en el referido capítulo se estableció la sustanciación integral de dicho MI de una forma, debe mencionarse, casuista y completa.

Por lo anterior, en este ejercicio comparativo debe concluirse que inicialmente en Bolivia se instituyó en la legislación aduanera y su reglamento, la figura de los RA, sin embargo por determinación legislativa expresada en el CTB del 2 de agosto de 2003 y consecuentes enmiendas efectuadas a la LGAB y al RLGAB, fueron trasladados por completo tales MI a la esfera tributaria donde se instituyen actualmente, según lo comentado.

De esto se sigue entonces que lejos de consolidarse el SNA de dicho país, con la enmienda que permitió trasladar los MI previstos por la LGAB y el RLGAB al ámbito tributario, ello tornó defectuoso ese sistema, como acontece actualmente en el ámbito nacional mexicano, máxime cuando ni siquiera se previó una remisión expresa a las normas aplicables del CTB, según se indicó.

3.3.2 Colombia

La República de **Colombia**, según el Banco Mundial (BM, 2013), al año 2011 contaba con una población de 46'927,125. Su extensión territorial es de 1'141,748 kilómetros cuadrados y el idioma oficial es el español (Ministerio de Relaciones Exteriores, República de Colombia, 2013).

Este país posee un moderno Estatuto Aduanero (EAC) vigente a partir del 1º de julio del 2012, por virtud del cual se regula de forma integral, pormenorizada y

sistemática toda su actividad aduanera, comprendiendo una gama variada y completa de temas de ese ámbito.

Sin duda la legislación de la materia es una de las más evolucionadas, no sólo en Latinoamérica sino en el orbe mismo, lo que salta a la vista sin mayor asomo del articulado que la integra, en total 776 preceptos.

El EAC instituye en contra de las resoluciones que emita la autoridad aduanera, en vía administrativa, la figura del Recurso de Reconsideración, el cual prevé de manera suficiente en su Capítulo VII, artículos del 710 al 717, sobresaliendo la completa regulación adjetiva que contiene.

Se indica también para determinados y específicos casos, la procedencia del Recurso de Reposición (artículos 715 y 717).

Para ilustrar de forma más oportuna tales argumentos, enseguida se realiza una transcripción de los indicados numerales del referido EAC:

“Artículo 710. Procedencia del recurso de reconsideración. Contra el acto administrativo que decida de fondo procede el recurso de reconsideración, el cual deberá interponerse dentro de los quince (15) días siguientes a su notificación.

Artículo 711. Presentación del recurso de reconsideración. El recurso se puede presentar directamente por la persona contra la cual se expidió el acto administrativo que se impugna, o a través de apoderado especial.

La presentación personal del recurso, dentro del término previsto en el artículo 710 del presente Decreto, se podrá efectuar ante la Autoridad Aduanera o ante juez o notario, con exhibición del documento de identidad del signatario y si es apoderado especial, de la correspondiente tarjeta profesional de abogado, dejando constancia en todos los casos de la presentación personal del escrito.

Cuando la presentación personal se efectúe ante juez o notario, el recurso de reconsideración deberá allegarse a la Autoridad Aduanera o remitirse a la misma a través de la red oficial de correos o de cualquier servicio de mensajería expresa autorizada, dentro del término previsto en el artículo 710 del presente Decreto.

Artículo 712. Remisión del memorial del recurso y del expediente administrativo. Dentro de los cinco (5) días siguientes a la interposición del recurso, la Autoridad Aduanera deberá remitirlo a la dependencia competente para fallarlo y solicitar a la dependencia en donde repose el expediente administrativo, que el mismo le sea remitido al competente para fallar.

En este evento, la remisión del expediente deberá efectuarse a más tardar dentro de los cinco (5) días siguientes a la fecha de recepción de la comunicación.

Artículo 713. Constancia de presentación del recurso. El funcionario que reciba el memorial del recurso, deberá dejar constancia escrita de la fecha de presentación y de los datos que identifiquen al recurrente y devolverá al interesado uno de los ejemplares con la referida constancia.

Artículo 714. Requisitos del recurso de reconsideración. El recurso de reconsideración deberá cumplir los siguientes requisitos:

- 1) Que se formule por escrito, con expresión concreta de los motivos de inconformidad.
- 2) Que se interponga dentro de la oportunidad legal.
- 3) Que se interponga directamente por la persona contra la cual se expidió el acto que se impugna, o se acredite la personería, si quien lo interpone actúa como apoderado o representante.

Artículo 715. Período probatorio en el recurso de reconsideración. Dentro del mes siguiente a la fecha de recepción del expediente del respectivo recurso de reconsideración, en la dependencia competente para decidirlo, mediante auto motivado se decretará la práctica de las pruebas solicitadas en el memorial del recurso, que sean conducentes, eficaces, pertinentes y necesarias para el esclarecimiento de los hechos materia de discusión, se denegarán las que no lo fueren y se ordenará de oficio la práctica de las que se consideren pertinentes y necesarias, distintas a las relacionadas en el Requerimiento Especial Aduanero, en el acta de aprehensión o a las decretadas en el auto de pruebas proferido dentro del trámite para decidir de fondo.

El auto que decreta las pruebas se deberá notificar por estado o de manera electrónica, conforme a lo establecido en el artículo 766 o en el parágrafo 1º del artículo 763 del presente Decreto. Cuando se denieguen pruebas, procederá el recurso de reposición, el cual deberá interponerse dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación y resolverse dentro de los cinco (5) días siguientes a su interposición.

El término para la práctica de las pruebas será de tres (3) meses si es en el país y de cuatro (4) meses, cuando deban practicarse en el exterior y correrá a partir de la ejecutoria del acto que las decretó.

Artículo 716. Término para resolver el recurso de reconsideración. El término para resolver el recurso de reconsideración será de cinco (5) meses, contados a partir de la fecha de la recepción del expediente del respectivo recurso en la dependencia competente.

Parágrafo. El término para resolver el recurso de reconsideración se suspenderá por el término que dure el período probatorio, cuando a ello hubiere lugar.

Artículo 717. Incumplimiento de términos. Los términos para resolver el recurso de reconsideración previstos en el presente Capítulo son perentorios y su incumplimiento dará lugar al silencio administrativo positivo, así:

1. Cuando el procedimiento se haya adelantado para imponer una sanción, se entenderá fallado a favor del administrado.
2. Cuando el procedimiento se haya adelantado para formular una Liquidación Oficial, dará lugar a la firmeza de la declaración.
3. En los casos de mercancía aprehendida para definición de situación jurídica, dará lugar a la entrega de la misma al interesado, previa presentación y aceptación de la declaración de legalización, cancelando los tributos aduaneros a que hubiere lugar y sin el pago de rescate.
4. Cuando se trate de la efectividad de una garantía, de la pérdida de la declaratoria de existencia de una Zona Franca o de la pérdida de la autorización del Usuario Operador, el acto que así lo declare quedará sin efecto.

No habrá lugar al silencio administrativo positivo, cuando no se hubiere presentado el documento de objeción a la aprehensión y cuando se trate de mercancía respecto de la cual no sea procedente la legalización de que trata el artículo 303 del presente Decreto, ni de aquellas mercancías sobre las cuales existan restricciones legales o administrativas para su importación, a menos que en este último evento, se acrediten los documentos que prueban el cumplimiento de la obligación que constituye restricción legal administrativa, y en todo caso, sin perjuicio de los términos previstos para decidir de fondo.

Contra la negativa al silencio administrativo positivo, procede el recurso de reposición en los términos del Código Contencioso Administrativo.

Igualmente, transcurrido el plazo para resolver el recurso de reconsideración sin que se haya notificado decisión expresa, se entenderá fallado a favor del recurrente, en los términos previstos en los incisos anteriores, en cuyo caso la autoridad competente, de oficio o a petición de parte, así lo declarará.

Siempre que se declare el silencio administrativo positivo en el proceso administrativo para definir la situación jurídica de mercancías aprehendidas, dentro del mismo acto que decida de fondo, se otorgará el término de un mes para presentar la declaración que corresponda bajo el concepto de

legalización. Vencido este término, sin que la declaración presentada bajo el concepto de legalización haya obtenido levante, quedará en firme el acto administrativo que ordenó el decomiso”.

Como conclusión y sin margen a la duda, el EAC significa un moderno y consumado ordenamiento legal, compatible con las reiteradas prácticas aduaneras globales, cuyas normas se ajustan cabalmente al contexto de su aplicación y, por lo que concierne al objeto medular en análisis, el recurso administrativo que dispone se ajusta a la realidad y necesidad específica del SNA al que pertenece.

3.3.3 Ecuador

La República del **Ecuador** contaba al 2011, con una población total de 14´666,055 habitantes (BM, 2013). Su extensión territorial es de 256,370 kilómetros cuadrados y el idioma oficial es el español o castellano (Instituto de Promoción de Exportaciones e Inversiones/PRO ECUADOR. Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, 2011: 1).

El Estado ecuatoriano norma toda su actividad aduanera a través del nuevo Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones (COPCIE) publicado en el Registro Oficial, órgano de difusión del gobierno, el miércoles 29 de diciembre del 2010; y del Reglamento del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones (RCOPCIE), publicitado en el mismo medio el día Jueves 19 de Mayo del 2011.

Este ordenamiento contiene una amalgama de instituciones del Derecho del Comercio Exterior, del DA, del Derecho Penal e incluso extrapola conceptos del Derecho Tributario, adaptándolos al contexto aduanero, aspecto que se ve reflejado, por ejemplo, al establecer expresamente el término “obligación tributaria

aduanera”, como acontece con otros temas. Todo esto convierte a la indicada legislación en vanguardista y situada en la realidad comercial internacional.

No obstante lo anterior, en materia de RA, según el artículo 124 del COPCIE, toda persona puede presentar reclamo en contra de los actos administrativos dictados por el Director General o los Directores Distritales del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, que afecten directamente sus derechos, previendo así el Recurso de Reclamo cuya sustanciación y resolución la remite al procedimiento establecido en el Código Tributario del país.

Tal dispositivo legal determina:

“Artículo 124. Reclamos y Recursos Administrativos. Toda persona podrá presentar reclamo administrativo en contra de los actos administrativos dictados por el Director General o los Directores Distritales del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador que afectaren directamente sus derechos, dentro del plazo de veinte días contados desde la fecha en que hubiere sido notificado con dicho acto.

Los reclamos que se presentaren se sustanciarán y resolverán de acuerdo al procedimiento establecido en el Código Tributario, dentro del plazo de sesenta días contados desde que el reclamante hubiere presentado dicho reclamo”.

Por otra parte, en los artículos del 212 al 223 se instituye lo concerniente al “Servicio Nacional de Aduana del Ecuador”, determinando el primero de dichos preceptos el alcance institucional:

“Artículo 212. Del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador. El Servicio Nacional de Aduana del Ecuador es una persona jurídica de derecho público, de duración indefinida, con autonomía técnica, administrativa, financiera y presupuestaria, domiciliada en la ciudad de Guayaquil y con competencia en todo el territorio nacional.

Es un organismo al que se le atribuye en virtud de este Código, las competencias técnico-administrativas, necesarias para llevar adelante la planificación y ejecución de la política aduanera del país y para ejercer, en forma reglada, las facultades tributarias de determinación, de resolución, de

sanción y reglamentaria en materia aduanera, de conformidad con este Código y sus reglamentos”.

El artículo 213 del COPCIE determina la entidad encargada de la administración del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, indicando que será el Director General.

“Artículo 213. De la administración del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador. La administración del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador corresponderá a la Directora o el Director General, quien será su máxima autoridad y representante legal, judicial y extrajudicial, en razón de lo cual ejercerá los controles administrativos, operativos y de vigilancia señalados en este Código, a través de las autoridades referidas en el artículo anterior en el territorio aduanero”.

Ahora bien, del artículo 216 se infiere que los MI en vía administrativa que admite dicho ordenamiento, con la remisión indicada al Código Tributario, son los recursos de Reclamo, Queja y Revisión.

“Artículo 216. Competencias. La Directora o el Director General tendrá las siguientes atribuciones y competencias:

c. Conocer y resolver **los recursos de queja** presentados por los contribuyentes en contra de las o los servidores a cargo de las direcciones distritales, así como **los recursos de revisión**⁷¹ que se propusieren en contra de las resoluciones dictadas por éstos;

d. Conocer y resolver los reclamos administrativos propuestos en contra de sus propios actos”.

No debe escaparse la mención de que el RCOPCIE, nada dispone con relación a MI o RA dejando implícitamente el tema al Código Tributario de Ecuador (CTE).

⁷¹ Las negritas son mías.

Por su parte el CTE actualizado y publicado en el Registro Oficial, suplemento número 38 del 14 de junio del 2005, establece el denominado Recurso de Reclamo, previendo su sustanciación íntegra en los artículos del 115 al 134.

Con relación a los demás recursos administrativos, el citado CTE los instituye en los artículos del 139 al 148, determinando igualmente su sustanciación integral, indicando dichos preceptos:

“Art. 139.-Invalidez de los actos administrativos.-Los actos administrativos serán nulos y la autoridad competente los invalidará de oficio o a petición de parte, en los siguientes casos:

1. Cuando provengan o hubieren sido expedidos por autoridad manifiestamente incompetente; y,
2. Cuando hubieren sido dictados con prescindencia de las normas de procedimiento o de las formalidades que la ley prescribe, siempre que se haya obstado el derecho de defensa o que la omisión hubiere influido en la decisión del reclamo.

Art. 140.-Clases de recursos.-Las resoluciones administrativas emanadas de la autoridad tributaria, son susceptibles de los siguientes recursos, en la misma vía administrativa:

1. De revisión por la máxima autoridad administrativa que corresponda al órgano del que emanó el acto, según los artículos 64, 65 y 66 de este Código; y,
2. De apelación en el procedimiento de ejecución.

Art. 141.-Queja ante el superior jerárquico.-El contribuyente o responsable y todo el que presente una reclamación o petición ante un funcionario o dependencia de la administración tributaria, y no fuere atendido en los plazos legales, sin perjuicio de su derecho a formular la acción que corresponda por silencio administrativo, podrá presentar su queja ante la autoridad administrativa jerárquicamente superior, la que correrá traslado de ella al funcionario contra el que se la formula por el plazo de tres días, y con la contestación o en rebeldía, dictará resolución en los cinco días subsiguientes.

Art. 142.-Efectos del recurso.-La presentación de la queja, no suspenderá la competencia del funcionario contra quien se la dirige ni la tramitación del asunto.

La autoridad superior que encuentre al inferior culpable de negligencia en el cumplimiento de sus deberes, o de dolo o malicia en perjuicio del reclamante,

le impondrá una sanción de cuarenta a cuatrocientos dólares de los Estados Unidos de América según la gravedad del caso, pudiendo ordenar aun la destitución del cargo de comprobarse reincidencia, decisión que se cumplirá mediante oficio en que se comuniquen el particular a la autoridad nominadora y al Director de la Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público, SENRES.

Art. 143.-Causas para la revisión.-El Director General del Servicio de Rentas Internas, en la administración tributaria central y los prefectos provinciales y alcaldes, en su caso, en la administración tributaria seccional y las máximas autoridades de la administración tributaria de excepción, tienen la potestad facultativa extraordinaria de iniciar, de oficio o por insinuación debidamente fundamentada de una persona natural o jurídica, que sea legítima interesada o afectada por los efectos jurídicos de un acto administrativo firme o resolución ejecutoriada de naturaleza tributaria, un proceso de revisión de tales actos o resoluciones que adolezcan de errores de hecho o de derecho, en los siguientes casos:

1. Cuando hubieren sido expedidos o dictados con evidente error de hecho o de derecho, verificados y justificados según informe jurídico previo. En caso de improcedencia del mismo, la autoridad competente ordenará el archivo del trámite;
2. Cuando con posterioridad aparecieren documentos de valor trascendental ignorados al expedirse el acto o resolución de que se trate;
3. Cuando los documentos que sirvieron de base fundamental para dictar tales actos o resoluciones fueren manifiestamente nulos, en los términos de los artículos 47 y 48 de la Ley Notarial, o hubieren sido declarados nulos por sentencia judicial ejecutoriada;
4. Cuando en igual caso, los documentos, sean públicos o privados, por contener error evidente, o por cualquiera de los defectos señalados en el artículo 167 del Código de Procedimiento Civil, o por pruebas posteriores, permitan presumir, grave y concordantemente, su falsedad;
5. Cuando habiéndose expedido el acto o resolución, en virtud de prueba testimonial, los testigos hubieren sido condenados en sentencia judicial ejecutoriada, por falso testimonio, precisamente por las declaraciones que sirvieron de fundamento a dicho acto o resolución; y,
6. Cuando por sentencia judicial ejecutoriada se estableciere que, para dictar el acto o resolución materia de la revisión, ha mediado delito cometido por funcionarios o empleados públicos que intervinieron en tal acto o resolución.

Art. 144.-Tramitación del recurso.-Cuando la autoridad competente tuviere conocimiento, por cualquier medio, que en la expedición de un acto o resolución se ha incurrido en alguna de las causales del artículo anterior, previo informe del Departamento Jurídico, si lo hubiere, o de un abogado designado para el efecto, dispondrá la instauración de un expediente sumario con notificación a los interesados, siempre y cuando se trate de cuestiones

que requieran de la presentación o actuación de pruebas. Si el recurso se refiere a cuestiones de puro derecho no se requerirá la apertura del referido expediente sumario. El sumario concluirá dentro del término fijado por la administración tributaria el cual no será menor a cinco días ni mayor a veinte días, dentro de los cuales se actuarán todas las pruebas que disponga la administración o las que presenten o soliciten los interesados.

Art. 145.-Improcedencia del recurso.-No procede el recurso de revisión en los siguientes casos:

1. Cuando el asunto hubiere sido resuelto por el Tribunal Distrital de lo Fiscal, sin perjuicio de la responsabilidad que corresponda a los funcionarios y empleados de la administración;
2. Cuando desde la fecha en que se dictó el acto o resolución hubieren transcurrido tres años, en los casos de los numerales 1, 2, 3 y 4, del artículo 143;
3. Cuando en los casos de los numerales 5 y 6 del mismo artículo, hubieren transcurrido treinta días, desde que se ejecutorió la respectiva sentencia y siempre que hasta entonces no hubieren transcurrido cinco años desde la notificación de la resolución o del acto de que se trate;
4. Cuando, habiendo sido insinuado por el afectado directo no fundamentare debidamente la existencia de cualquiera de las causales del artículo 143 en la que estos habrían incurrido; y,
5. Cuando el asunto controvertido haya sido resuelto mediante resolución expedida por la máxima autoridad de la administración tributaria respectiva.

Art. 146.-Rectificación de errores de cálculo.-La administración podrá rectificar en cualquier tiempo, dentro de los plazos de prescripción, los errores aritméticos o de cálculo en que hubiere incurrido en actos de determinación o en sus resoluciones.

Art. 147.-Plazo y contenido de la resolución.-Concluido el sumario la autoridad administrativa correspondiente dictará resolución motivada, en el plazo de noventa días, en la que confirmará, invalidará, modificará o sustituirá el acto revisado.

Art. 148.-Presunciones de legitimidad y ejecutoriedad.-Las resoluciones que se dicten en recursos de revisión, gozarán de las presunciones de legitimidad y ejecutoriedad, sin que haya lugar a ningún otro recurso en vía administrativa, pero sí a la acción contencioso-tributaria”.

De lo referido se concluye que en el caso ecuatoriano, pese a contar con una legislación moderna, integrada y consumada, con principios lógicos, axiológicos y semánticos propios bien definidos, respecto de su comercio exterior y aduanas, en

lo concerniente a los MI de índole administrativa, el COPCIE simple y llanamente se limita a remitirlos a las reglas previstas por el CTE, como acontece en el caso de México, perdiéndose así la oportunidad de haber diseñado una acabada ley de la materia, provista tanto de la figura de los RA como de su trámite completo, lo que le hubiera significado contar con un depurado SNA.

3.3.4 Perú

La República del **Perú**, acorde a cifras del BM (2013), al año 2011 tenía una población total de 29'399,817 personas. Su extensión territorial es de 1'285,215 kilómetros cuadrados y el idioma oficial es el castellano o español (INEI, 2013).

En este país la totalidad de su actividad aduanera se codifica por medio de la Ley General de Aduanas Texto Único Ordenado (LGATUOP), publicada el 27 de junio del 2008, a través del decreto legislativo número 1053.

En su artículo 205, la LGATUOP establece que el procedimiento contencioso, incluido el proceso contencioso administrativo, el no contencioso y el de cobranza coactiva, se regirán por las disposiciones aplicables del Código Tributario (CTP).

“Artículo 205°- Procedimientos Aduaneros. El procedimiento contencioso, incluido el proceso contencioso administrativo, el no contencioso y el de cobranza coactiva se rigen por lo establecido en el Código Tributario”.

Es decir se remite íntegramente en tal aspecto a las disposiciones fiscales, donde el ordenamiento tributario observa como recurso administrativo, el Recurso de Reclamación ante la propia autoridad tributaria y en el orden jurisdiccional, dispone la Apelación ante el Tribunal Fiscal.

Para una hipótesis normativa específica prevista por el último párrafo del artículo 144, se prescribe además el Recurso de Queja.

La sustanciación completa de tales MD de índole administrativa, se encuentra consignada en los artículos del 124 al 156 del CTP que data del 19 de agosto de 1999, con reformas posteriores.

Por su relación con la argumentación anterior, trascendente resulta la transcripción de los siguientes dispositivos del CTP:

“Artículo 124º.- ETAPAS DEL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO-TRIBUTARIO. Son etapas del Procedimiento Contencioso-Tributario:

- a) La reclamación ante la Administración Tributaria.
- b) La apelación ante el Tribunal Fiscal.

Cuando la resolución sobre las reclamaciones haya sido emitida por órgano sometido a jerarquía, los reclamantes deberán apelar ante el superior jerárquico antes de recurrir al Tribunal Fiscal.

En ningún caso podrá haber más de dos instancias antes de recurrir al Tribunal Fiscal.

[...] Artículo 132º.- FACULTAD PARA INTERPONER RECLAMACIONES.

Los deudores tributarios directamente afectados por actos de la Administración Tributaria podrán interponer reclamación.

Artículo 133º.- ÓRGANOS COMPETENTES.

Conocerán de la reclamación en primera instancia:

- 1. La SUNAT⁷² respecto a los tributos que administre
- 2. Los Gobiernos Locales
- 3. Otros que la ley señale

[...] Artículo 144.- RECURSOS CONTRA LA DENEGATORIA FICTA QUE DESESTIMA LA RECLAMACIÓN.

Cuando se formule una reclamación ante la Administración Tributaria y ésta no notifique su decisión en los plazos previstos en el primer y segundo

⁷² Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria de Perú.

párrafos del artículo 142º, el interesado puede considerar desestimada la reclamación, pudiendo hacer uso de los recursos siguientes:

1. Interponer apelación ante el superior jerárquico, si se trata de una reclamación y la decisión debía ser adoptada por un órgano sometido a jerarquía.
2. Interponer apelación ante el Tribunal Fiscal, si se trata de una reclamación y la decisión debía ser adoptada por un órgano respecto del cual puede recurrirse directamente al Tribunal Fiscal.

También procede la formulación de la queja a que se refiere el Artículo 155º cuando el Tribunal Fiscal, sin causa justificada, no resuelva dentro del plazo a que se refiere el primer párrafo del Artículo 150º.

[...] Artículo 155.- QUEJA.

La queja se presenta cuando existan actuaciones o procedimientos que afecten directamente o infrinjan lo establecido en este Código, en la Ley General de Aduanas, su reglamento y disposiciones administrativas en materia aduanera; así como en las demás normas que atribuyan competencia al Tribunal Fiscal”.

En síntesis, en Perú, muy similar a lo sucedido en Ecuador, a pesar de tener actualmente una legislación moderna e integrada de su comercio exterior y aduanas, esto es la LGATUOP, por lo que hace a los MD de carácter administrativo, ni tan siquiera los denomina y se limita a remitirlos al contexto fiscal, en específico a las reglas preestablecidas del CTP en la materia, privándose de esa manera de conformar un ordenamiento aduanero terminado.

3.4 Venezuela

La República Bolivariana de **Venezuela** está asentada en una superficie territorial de 916,445 kilómetros cuadrados, teniendo como idioma oficial el español (Gobierno Bolivariano de Venezuela, 2013). Su población fue calculada en el 2011 en la cantidad de 29´278,000 habitantes (BM, 2013).

Esta nación sudamericana, en el ámbito aduanero, cuenta con la Ley Orgánica de Aduanas (LOAV) vigente a partir del 16 de agosto de 1999, ordenamiento consumado y adaptado a la actualidad globalizada, donde se observa todo lo concerniente a la actividad aduanera, incluyéndose el aspecto penal que se deriva de ello y algo significativo, regula la propiedad intelectual.

Por lo que hace a los RA, esta codificación incluye y regula de manera completa al llamado Recurso Jerárquico, previsto en los artículos del 131 al 141, remitiéndose en caso de lagunas a la supletoriedad procesal de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y del Código Orgánico Tributario (artículo 139).

Este medio de defensa se interpone por escrito ante el funcionario que dictó el acto y se pueden promover las pruebas que al efecto se tengan (artículo 132), destacando como particularidad que contra la decisión del recurso o cuando éste no se decidiere dentro de los términos de ley, se podrá interponer recurso ante el órgano jurisdiccional competente, pero para este caso no es necesario el agotamiento de la vía administrativa (artículo 138), es decir el recurso administrativo correspondiente es de interposición optativa.

Enseguida se transcriben los dispositivos medulares, para mayor comprensión del tema:

“Artículo 131°. De toda decisión se oirá recurso jerárquico por ante el Ministro de Hacienda. La interposición del recurso no suspenderá los efectos del acto recurrido.

Artículo 132°. El recurso jerárquico debe interponerse ante el funcionario que dictó el acto, dentro de los veinticinco (25) días hábiles siguientes a la notificación del mismo, mediante escrito en el cual el recurrente especificará las razones de hecho y de derecho en que fundamente su pretensión, pudiendo promover las pruebas que considere convenientes sin que sean admisibles las de confesión y juramento. Cuando el recurso jerárquico se refiera al resultado de los reconocimientos, el lapso indicado se contará a partir de la fecha del acta consagrada en el artículo 51 de esta Ley.

El jefe de la oficina aduanera podrá relevar de la obligación de caucionar cuando las mercancías cuya importación, exportación o tránsito haya dado lugar a la liquidación recurrida se encuentren bajo potestad aduanera.

[...] Artículo 134°. El recurso debe ser decidido mediante resolución debidamente motivada, dentro de un plazo no mayor de cuatro (4) meses contados a partir de la fecha de su interposición.

Artículo 135°. Las reclamaciones por errores materiales o de cálculo en los actos de liquidación de contribuciones o de multa se tramitarán o resolverán por la Aduana que los originó, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 62. Las reclamaciones deberán formularse dentro del término concedido para el pago de las correspondientes planillas, y en este caso no se requerirá el pago o la constitución de garantía.

Artículo 136°. Salvo la corrección de errores materiales o de cálculo, cualquier objeción a actos de liquidación de contribuciones o multas deberá formularse a través del recurso jerárquico.

Artículo 137°. La Administración Aduanera podrá, de oficio o a solicitud del interesado, reconsiderar sus propias decisiones, cuando se trate de actos revocables.

Artículo 138°. Contra la decisión del Ministerio de Hacienda o cuando éste no decidiera dentro de los términos de ley, se podrá interponer recurso ante el órgano jurisdiccional competente.

Para la interposición de la acción ante el órgano jurisdiccional competente no es necesario el agotamiento de la vía administrativa.

Artículo 139°. En todo lo no previsto en este Título se aplicará supletoriamente la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y el Código Orgánico Tributario Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y el Código Orgánico Tributario”.

La LOAV constituye un ordenamiento jurídico bien terminado, que prevé puntualmente un nutrido grupo de hipótesis de la materia, que van desde lo meramente aduanero, situaciones penales, de comercio exterior, de propiedad intelectual y, desde luego, un título (VII) específico para los RA, donde no solo denomina al recurso contemplado, sino que dispone su sustanciación y, por si esto no bastare, da la pauta para la supletoriedad de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y del propio Código Orgánico Tributario nacionales, todo lo que colma los presupuestos para determinar un verdadero SNA en esa nación.

3.5 Argentina

La República **Argentina** cuenta con una extensión territorial de 3´761,274 kilómetros cuadrados, de los cuales 2´791,810 corresponden al continente Americano y 969,464 al continente Antártico, donde se asienta una población total de 40´117,096 de personas que preponderantemente hablan el idioma español (Gobierno de Argentina, Guía del Estado, 2013).

Su actividad aduanera la rige principalmente a través del Código Aduanero (CAA), sancionado y promulgado el 2 de marzo de 1981 como ley número 22415, publicado en el Boletín Oficial del 23 de marzo de ese mismo año y vigente seis meses después, habiéndose desde entonces enmendado periódicamente y representando hoy una legislación completa que cuenta con un total de 1,191 preceptos, con una amplia gama de disposiciones y supuestos normativos.

El CAA establece el denominado Recurso de Revocatoria en sus artículos del 1,129 al 1,131, orientado a regular ciertos aspectos de los procedimientos administrativos que surjan a partir de la aplicación de las disposiciones aduaneras, pero por lo que hace a las resoluciones de la autoridad respectiva, instituye el llamado Recurso de Apelación y la demanda contenciosa, los que prescribe de forma optativa y excluyente, en sus dispositivos del 1,132 al 1,139.

La apelación se interpone como recurso administrativo de alzada ante el Tribunal Fiscal de la Nación y la demanda contenciosa ante el Juez competente (artículo 1,138), fijándose forma y plazos de sustanciación, es decir, directamente se acude a instancias jurisdiccionales.

El Recurso de Apelación se tramita acorde a las reglas dispuestas en los dispositivos del 1,140 al 1,174 y realmente se estipula de forma pormenorizada su trámite, con las particularidades de un procedimiento judicial bien definido.

De la normativa indicada, relevante precisar los siguientes dispositivos que instruyen sobre lo argumentado:

“Artículo 1129.-El recurso de revocatoria procederá únicamente contra los actos que a continuación se mencionan, a fin de que el administrador los revoque por contrario imperio:

- a) el que denegare la legitimación para actuar;
- b) el que declarare la rebeldía;
- c) el que declarare la falta de mérito para abrir la causa a prueba;
- d) el que denegare medidas de prueba ofrecidas; y
- e) el que denegare el plazo extraordinario de prueba.

Artículo 1130.- El recurso deberá interponerse dentro del plazo de 3 días desde la notificación de la resolución cuya revocatoria se persigue.

Artículo 1131.- El administrador debe resolver el recurso dentro de los 10 días y la resolución que dictare causara ejecutoria.

Artículo 1132.

1. Contra las resoluciones definitivas del administrador dictadas en los procedimientos de repetición y para las infracciones como así también en los supuestos de retardo por no dictarse resolución en estos dos procedimientos dentro de los plazos señalados al efecto se podrá interponer en forma optativa y excluyente:

- a) Recurso de apelación ante el tribunal fiscal; o
- b) Demanda contenciosa ante el juez competente.

2. Contra las resoluciones definitivas del administrador dictadas en el procedimiento de impugnación en los casos previstos en el art. 1053, inc. A, b, c, D, y e, como así también en los supuestos de retardo por no dictarse resolución en el procedimiento de impugnación dentro del plazo señalado al efecto, sólo procederá el recurso de apelación ante el tribunal fiscal.

Artículo 1133.-Salvo en los supuestos de retardo, la apelación o la demanda previstas en el art. 1132 deberán interponerse dentro del plazo de 15 días, contado desde la notificación de la resolución.

Artículo 1134.-El recurso de apelación y la demanda contenciosa prevista en el art. 1132 tendrán efecto suspensivo.

Artículo 1135.-El efecto suspensivo del recurso interpuesto contra actos que aplicaren prohibiciones no implicara autorización para el libramiento de la mercadería en cuestión.

Artículo 1136.-Cuando contra la resolución del administrador recaída en el procedimiento para las infracciones sólo uno o algunos de los condenados por un mismo hecho interpusieren recurso de apelación o demanda contenciosa.

Se suspenderá la ejecución de las sanciones impuestas a todos los condenados, incluidos los que no hubieren apelado.

Artículo 1137.-Si en el procedimiento para las infracciones por lo menos uno de los recurrentes optare por la vía judicial se considerara que todos los recurrentes han interpuesto su recurso ante dicha vía.

Artículo 1138.-Interpuesto el recurso de apelación ante el tribunal fiscal o la demanda contenciosa ante el juez competente, se comunicara al administrador mediante presentación escrita o por entrega al correo en carta certificada con aviso de retorno, dentro del plazo para interponerlos.

Artículo 1139.-Si no se interpusiere apelación ni demanda contenciosa, cuando fueren viables, la resolución del administrador dictada en los procedimientos de impugnación, de repetición y para la infracción se tendrá por firme y pasara en autoridad de cosa juzgada”.

Sin duda y pese a que el CAA data de 1981, el legislativo de ese país ha cuidado su actualización y adecuación al contexto internacional, representando hoy un ordenamiento completo.

En cuanto al tema en comento, como se apuntó, dicha legislación no da pauta al recurso ordinario en vía administrativa propiamente, sino que lo dispone como un medio de impugnación de interposición ante la autoridad jurisdiccional, sea el Tribunal Fiscal o el Juez que competa, pero en todo momento lo trata como un recurso de alzada previendo de forma completa su procedimiento.

3.6 Código Aduanero Uniforme Centroamericano

Hablar del Código Aduanero Uniforme Centroamericano (CAUCA), es aludir al Mercado Común Centroamericano (MCCA), mismo que está integrado por Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica.

El MCCA se rige por el Tratado de Managua (1960) y sus protocolos modificatorios.

“Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua son los países que conforman el Mercado Común Centroamericano, MCCA, cuyo objetivo principal es unificar las economías, impulsar en forma conjunta el desarrollo de Centroamérica y mejorar las condiciones de vida de sus habitantes. El Tratado General de Integración Económica Centroamericana entró en vigencia el 4 junio de 1961 para Guatemala, El Salvador y Nicaragua; el 27 de abril de 1962 para Honduras y el 23 de septiembre de 1963 para Costa Rica” (Observatorio de Competitividad, Módulo de Inteligencia de Mercados, 2013: 1).

La superficie de sus territorios es la siguiente: Costa Rica 51,100 kilómetros cuadrados; El Salvador 21,040 kilómetros cuadrados; Guatemala 108,900 kilómetros cuadrados; Honduras 112,100 kilómetros cuadrados; y, Nicaragua 130,000 kilómetros cuadrados. La superficie completa de los cinco Estados equivale a 423,140 kilómetros cuadrados (Observatorio de Competitividad, Módulo de Inteligencia de Mercados, 2013: 1).

La población total al 2011 era de 39'335,928 habitantes, distribuida de la siguiente manera: Costa Rica 4'726,575; El Salvador 6'227,491; Guatemala 14'757,316; Honduras 7'754,687; y, Nicaragua 5'869,859 (BM, 2013). El idioma oficial de la región es el castellano o español.

Por lo que hace a la legislación aduanera del MCCA, según la Secretaria de Integración Económica Centroamericana (SIECA, 2009: 13), con fecha 25 de abril de 2008 el Consejo de Ministros de Integración Económica (COMIECO) emitió la

resolución número 223-2008 (COMIECO-XLIX), mediante la cual se aprobó la modificación del Código Aduanero Uniforme Centroamericano (CAUCA).

Dicho instrumento tiene por objeto establecer la legislación aduanera básica de los países de la región, conforme a los requerimientos del MCCA y de los instrumentos regionales de la integración.

Su ámbito de aplicación es el territorio aduanero, sus normas son aplicables a toda persona, mercancía y medio de transporte que cruce los límites del territorio aduanero de los Estados parte.

Para la eficaz aplicación del CAUCA, con fecha 25 de abril de 2008 el COMIECO emitió la resolución número 224-2008 (COMIECO-XLIX), en donde se aprobó el Reglamento al Código Aduanero Uniforme Centroamericano (RECAUCA), mediante el cual se desarrollan los principios y compromisos en materia aduanera.

Ambos instrumentos cobraron vigencia a partir del 25 de agosto de 2008.

El CAUCA, dispone un Título VIII intitulado “De las infracciones y recursos aduaneros”, cuyo Capítulo II denominado “De las reclamaciones y los recursos aduaneros”, incluye el siguiente precepto:

“Artículo 127. Impugnación de resoluciones y actos. Toda persona que se considere agraviada por las resoluciones o actos finales de las autoridades del servicio aduanero, podrá impugnarlas en la forma y tiempo que señale el Reglamento”.

Ahora bien, el RECAUCA en su artículo 623 establece al Recurso de Revisión en contra de los actos finales o resoluciones dictados por la AA, mismo que se interpone ante la propia autoridad que emitió el acto o ante el superior jerárquico, precisando la sustanciación respectiva.

Se contempla además otro medio de defensa de índole administrativa como es el Recurso de Apelación en términos de sus artículos del 626 al 629, que precisan el procedimiento correspondiente de una manera detallada.

La apelación procederá contra las resoluciones o actos finales que emita la autoridad superior del Servicio Aduanero, por los que se determinen tributos, sanciones o que causen agravio al destinatario de la resolución o acto, en relación con los regímenes, trámites, operaciones y procedimientos regulados en el CAUCA o en el RECAUCA, o que denieguen total o parcialmente el Recurso de Revisión (Artículo 624).

Interesante mencionar que la admisión de los recursos indicados, suspende la ejecución de la resolución recurrida y no se exige garantía ni pago alguno como requisito para admitirlos (Artículo 628).

En el plano jurisdiccional, vale destacarlo, se determina la existencia de un Tribunal Aduanero, el que se describe en cuanto a su composición y atribuciones y los procedimientos que se siguen ante dicha instancia (artículos del 630 al 636).

En lo total, los siguientes dispositivos regulan los MD en vía administrativa en el citado RECAUCA:

“Artículo 623. Recurso de revisión. Contra las resoluciones o actos finales dictados por la Autoridad Aduanera, que determinen tributos o sanciones, podrá interponerse, por parte del consignatario o la persona destinataria del acto, el recurso de revisión ante la autoridad superior del Servicio Aduanero, dentro del plazo de los diez días siguientes a la notificación de la resolución que se impugna.

Dicho recurso deberá ser presentado ante la autoridad que dictó el acto o ante la autoridad superior del Servicio Aduanero, en ambos casos el expediente que dio lugar al acto deberá remitirse dentro del plazo de cinco días siguientes a la fecha de recepción del recurso a la autoridad superior.

Dentro del plazo de veinte días siguientes a la recepción del expediente administrativo por la autoridad superior del Servicio Aduanero, ésta deberá resolverlo.

Artículo 624. Impugnación de actos de la autoridad superior del Servicio Aduanero. Contra las resoluciones o actos finales que emita la autoridad superior del Servicio Aduanero, por los que se determinen tributos, sanciones o que causen agravio al destinatario de la resolución o acto, en relación con los regímenes, trámites, operaciones y procedimientos regulados en el Código y este Reglamento, o que denieguen total o parcialmente el recurso de revisión, cabrá el recurso de apelación, el que deberá interponerse dentro del plazo de diez días siguientes a la notificación de la resolución o acto final respectivo.

Artículo 625. Recurso de apelación. El recurso de apelación se interpondrá ante la autoridad superior del Servicio Aduanero, la que se limitará a elevar las actuaciones al órgano de decisión a que se refiere el Artículo 128 del Código, en los tres días siguientes a la interposición del recurso.

Interpuesto el recurso el órgano competente deberá resolver en un plazo de treinta días contados a partir del día siguiente al de la recepción del recurso. El órgano competente que resuelva dará por agotada la vía administrativa.

Artículo 626. Diligencias para mejor resolver. Cuando la autoridad que conozca de un recurso ordene de oficio o a petición de parte la práctica de alguna diligencia tendiente a obtener elementos que coadyuven a resolver la cuestión puesta a su conocimiento, el plazo para emitir la resolución definitiva se suspenderá hasta que tal diligencia se hubiera efectuado.

En todo caso, el plazo que se señale para la práctica de las diligencias a que se refiere el párrafo anterior, será de diez días, el que podrá ser prorrogado a solicitud del recurrente hasta por otro plazo igual, por una sola vez y en casos debidamente justificados por el mismo. Contra la providencia que ordene las diligencias para mejor resolver, no cabrá recurso alguno.

Artículo 627. Formalidades para la interposición de los recursos. Los recursos se interpondrán por escrito en papel común y deberán contener al menos lo siguiente:

- a) Designación de la autoridad, funcionario o dependencia a que se dirija;
- b) Nombres, apellidos, calidades o generales de ley del recurrente; cuando no actúe en nombre propio debe además acreditar su representación;
- c) Dirección o medios para recibir notificaciones;
- d) Identificación de la resolución o acto recurrido y las razones en que se fundamenta la inconformidad con el mismo, haciendo relación circunstanciada de los hechos y de las disposiciones legales en que sustenta su petición;
- e) Petición que se formula; y

f) Fecha y firma.

Artículo 628. Admisión del Recurso. Presentado el recurso y cumplidas las formalidades establecidas, el órgano al que compete resolver continuará con el trámite que corresponda o mandará a subsanar los errores u omisiones de cualquiera de los requisitos señalados en el Artículo 627 de este Reglamento, dentro del plazo de tres días posteriores a su interposición. En este caso, se emitirá el correspondiente auto de prevención el cual deberá notificarse al recurrente, quien tendrá un plazo de cinco días contados desde el día siguiente a la notificación para evacuar las prevenciones. Si las prevenciones formuladas no fueran evacuadas en la forma requerida y dentro del plazo antes señalado, el recurso será declarado inadmisibile.

La admisión de los recursos establecidos en este Capítulo suspenderá la ejecución de la resolución recurrida. No se exigirá garantía ni pago alguno como requisito para admitir los recursos.

Artículo 629. Notificación de resoluciones. Toda resolución que se emita dentro de la tramitación de los recursos que regula este Capítulo, deberá notificarse al recurrente, lo cual podrá realizarse en forma electrónica.

Además de la forma personal y, cuando el Servicio Aduanero lo disponga, serán admisibles otros medios, tales como casilleros y tablas de avisos ubicadas en las instalaciones del Servicio Aduanero, mediante carta certificada, fax o facsímil a solicitud del interesado, o por publicación en el diario oficial cuando no sea posible por otro medio. Cuando el medio utilizado sea casillero, tabla de avisos o fax, la notificación surtirá efecto tres días después de efectuada”.

Se concluye de lo señalado que el CAUCA y el RECAUCA, como ordenamientos de regulación de la actividad aduanera en la región del MCCA, cumplen cabalmente con los presupuestos de un SNA, al complementarse adecuadamente para normar su ámbito de aplicación, sin necesidad de recurrir a la supletoriedad de diversas codificaciones.

3.7 Paraguay

La República del **Paraguay** tiene una extensión territorial de 406,752 kilómetros cuadrados (Portal Guaraní, República del Paraguay, 2013). Su población al 2011

era de 6'568,290 habitantes (BM, 2013) y los idiomas oficiales son el español y el guaraní⁷³.

Rige su actividad aduanera a través del moderno Código Aduanero (CAP) del 30 de Julio del 2004 (Ley número 2422), estableciendo lo relativo a procedimientos administrativos, MD y sustanciación de éstos en sus artículos del 348 al 383.

El CAP dispone el Título XIII indicado como "Facultad Jurisdiccional", Capítulo 1 de "Jurisdicción y Competencia", Sección 1 "Órgano Jurisdiccional", pero que contrario a lo que tales denominaciones suponen, en realidad se encarga de precisar a las autoridades administrativas encargadas de dar trámite a los procedimientos de índole tal, determinando que será la Administración de Aduanas.

"Artículo 348.- Órgano jurisdiccional.

1. A la Administración de Aduanas en cuya jurisdicción territorial se hubiesen cometido los hechos en supuesta irregularidad, compete la instrucción de los sumarios por faltas o infracciones aduaneras. Si se suscitaren dudas en lo referente al lugar de comisión de los hechos punibles, la Dirección Nacional de Aduanas resolverá cuál es la administración competente.

2. En los casos en que el monto de la cuantía de las mercaderías, objeto del sumario administrativo, no excediere de U\$S 1.000 (mil dólares americanos), los Administradores de Aduanas conocerán y decidirán en única instancia.

3. No se instruirá sumario cuando el valor en aduana de las mercaderías denunciadas, no exceda el monto de valor FOB U\$S 500 (quinientos dólares americanos).

Los montos emergentes como condena de los sumarios administrativos u otra sanción aplicable, susceptible de ser cuantificada, deberán ser convertidos a moneda nacional y depositados en el Ministerio de Hacienda, a los efectos establecidos en el Artículo 263 de esta Ley.

Artículo 349.- Juez competente para las faltas e infracciones aduaneras.

⁷³ La población del Paraguay es heterogénea: indígenas de ascendencia guaraní, mestizos y criollos en su mayor parte de ascendencia española, con una pequeña porción de inmigrantes portugueses, italianos y menonitas.

1. La instrucción del sumario estará a cargo del Administrador de Aduanas, quien podrá delegarlo a la oficina de sumario, o en su defecto, proceder a la designación de un Juez Instructor, mediante sorteo de una lista preestablecida de abogados.

2. Los instructores de sumarios administrativos por delegación, no tendrán facultad de dictar resolución definitiva o disponer medidas liberatorias.

3. El jefe de la oficina de sumarios deberá poseer el título de abogado.

Artículo 350.- Comunicación inmediata de instrucción de sumarios.

Todos los sumarios instruidos por faltas o infracciones aduaneras, deberán ser comunicados de inmediato al Director Nacional de Aduanas”.

En su artículo 374, el CAP dispone que las resoluciones del Administrador de Aduanas podrán ser apeladas ante el Director Nacional de Aduanas; es decir determina como recurso administrativo la apelación, indicando en los preceptos 375 y 376 la sustanciación respectiva de dicho medio de defensa y señalando como instancia jurisdiccional posterior, al Tribunal de Cuentas, cuyo procedimiento lo descansa en la Ley que establece el procedimiento para lo contencioso-administrativo (artículo 377).

De interés conocer el contenido de los siguientes dispositivos del CAP:

“Artículo 374.-Apelación de resolución del Administrador de Aduanas. Las resoluciones dictadas por el Administrador de Aduanas podrán ser apeladas ante el Director Nacional de Aduanas en el plazo de cinco días hábiles, a partir de la notificación respectiva.

Artículo 375.-Plazo de pronunciamiento. El Director Nacional de Aduanas deberá pronunciarse sobre la resolución apelada en el término de veinte días hábiles, pudiendo ampliarse por causas justificadas por igual término.

Artículo 376.-Denegatoria tácita. Vencido el término indicado en el Artículo 375 sin pronunciamiento, se presumirá la denegatoria tácita, pudiendo los interesados interponer los recursos que correspondan en las formas y condiciones previstas en la legislación para lo contencioso-administrativo.

Artículo 377.-Apelación ante el Tribunal de Cuentas. Las resoluciones dictadas por el Director Nacional de Aduanas en el sumario o fuera de él que causen estado, son recurribles ante el Tribunal de Cuentas en la forma y

condiciones previstas en la Ley que establece el procedimiento para lo contencioso-administrativo”.

Por otra parte el CAP contiene en su artículo 380 lo relativo a la legislación supletoria, indicando de forma expresa que en todos los aspectos del procedimiento sumarial no contemplados expresamente en ese Código Aduanero, se aplicarán supletoriamente las disposiciones del Código de Procedimientos Penales y disposiciones modificatorias.

Incuestionablemente el CAP se actualiza a los requerimientos del SNA en materia de MD, pues como se apuntó, en su propio texto los prevé de forma integral, determinando la sustanciación correspondiente.

3.8 España

El Reino de **España** tiene una superficie total de 504,645 kilómetros cuadrados, siendo su idioma oficial el español (La Moncloa, Gobierno de España, 2013). Su población, según datos del Banco Mundial (2013), establecidos al año 2011, era de 46´235,000 personas.

En el tema aduanero, dicho Estado aplica una legislación avanzada, específicamente se rige por el Código Aduanero Comunitario (CAC) o también llamado Código Aduanero Modernizado (CAM), vigente a partir del 23 de Abril del 2008.

El artículo 23 apartado 1 del referido CM establece el “derecho de recurso” e indica que “toda persona tendrá derecho a recurrir una decisión de las autoridades aduaneras relativa a la aplicación de la legislación aduanera, cuando esta le afecte directa e individualmente”.

Asimismo se precisa en tal dispositivo (apartado 2) que el derecho de recurso podrá ejercerse en al menos dos fases:

a) Inicialmente, ante las autoridades aduaneras o ante una autoridad judicial u otro órgano designado a tal efecto por los Estados miembros; y,

b) Subsiguientemente, ante un órgano superior independiente, que podrá ser, según las disposiciones vigentes en los Estados miembros, una autoridad judicial o un órgano especializado equivalente.

El apartado 3 determina que el recurso deberá interponerse en el Estado miembro en que se haya adoptado o solicitado la decisión, donde se garantizará que los procedimientos de recurso aplicados hagan posible la rápida confirmación o corrección de las decisiones tomadas por las autoridades aduaneras (apartado 4).

Así, las legislaciones de los Estados integrantes de la actual UE⁷⁴ cuentan con ordenamientos particulares, donde se prevén los MD de carácter administrativo procedentes.

Los referidos dispositivos legales del CAM textualmente determinan:

“Artículo 23. Derecho de recurso.

1. Toda persona tendrá derecho a recurrir una decisión de las autoridades aduaneras relativa a la aplicación de la legislación aduanera, cuando esta le afecte directa e individualmente.

De igual modo, toda persona que haya solicitado una decisión a las autoridades aduaneras y no la haya obtenido dentro del plazo dispuesto en el artículo 16, apartado 2, estará legitimada para ejercer el derecho de recurso.

⁷⁴ La UE (2013) se integra actualmente por 27 países: Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Chipre, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido República Checa, Rumanía y Suecia.

2. El derecho de recurso podrá ejercerse en al menos dos fases:
 - a) inicialmente, ante las autoridades aduaneras o ante una autoridad judicial u otro órgano designado a tal efecto por los Estados miembros;
 - b) subsiguientemente, ante un órgano superior independiente, que podrá ser, según las disposiciones vigentes en los Estados miembros, una autoridad judicial o un órgano especializado equivalente.
3. El recurso deberá interponerse en el Estado miembro en que se haya adoptado o solicitado la decisión.
4. Los Estados miembros garantizarán que los procedimientos de recurso aplicados hagan posible la rápida confirmación o corrección de las decisiones tomadas por las autoridades aduaneras”.

En el caso de España se actualiza la prevención del indicado artículo en su apartado 4, específicamente con la Ley 30/92 del 26 de Noviembre de 1992, de “Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común” (modificada por Real Decreto-Ley 14/1993, Ley 6/1997, Ley 29/1998 y Ley 4/1999), la que prevé lo aplicable y procedente en los casos que se someten a su conocimiento en el tema aduanero, mediante un sistema impugnativo definido, amplio y moderno al respecto en vía jurisdiccional.

Debe destacarse sobre esto, a manera informativa y por la importancia que reviste en el ámbito jurídico, sobre todo en el campo administrativo, que la promulgación de tal ordenamiento, se justificó de la forma siguiente, en el apartado de exposición de motivos:

“El artículo 149.1.18.^a de la Constitución distingue entre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, que habrán de garantizar al administrado un tratamiento común ante ellas [...] La ley recoge esta concepción constitucional de distribución de competencias y regula el procedimiento administrativo común, de aplicación general a todas las Administraciones Públicas y fija las garantías mínimas de los ciudadanos respecto de la actividad administrativa.

La múltiple y compleja realidad que supone la coexistencia de la Administración del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas y las de las Entidades Locales, proyectando su actividad sobre un

mismo espacio subjetivo y geográfico, hace necesario propiciar un acercamiento eficaz de los servicios administrativos a los ciudadanos.

Objetivo que demanda a su vez una fluida relación entre las Administraciones Públicas y un marco jurídico de actuación común a todas ellas que permita a los particulares dirigirse a cualquier instancia administrativa con la certeza de que todas actúan con criterios homogéneos.

El extraordinario avance experimentado en nuestras Administraciones Públicas en la tecnificación de sus medios operativos, a través de su cada vez mayor parque informático y telemático, se ha limitado al funcionamiento interno, sin correspondencia relevante con la producción jurídica de su actividad relacionada con los ciudadanos. Las técnicas burocráticas formalistas, supuestamente garantistas, han caducado, por más que a algunos les parezcan inamovibles, y la ley se abre decididamente a la tecnificación y modernización de la actuación administrativa en su vertiente de producción jurídica y a la adaptación permanente al ritmo de las innovaciones tecnológicas”.

Por lo que hace los MD de índole administrativa, se argumentó de la siguiente forma:

“El título VII, «Revisión de los actos administrativos», establece una profunda modificación del sistema de recursos administrativos vigente hasta hoy, atendiendo los más consolidados planteamientos doctrinales, tanto en lo referente a la simplificación, como a las posibilidades del establecimiento de sistemas de solución de reclamaciones y recursos distintos a los tradicionales y cuya implantación se va haciendo frecuente en los países de nuestro entorno y que ya existen, en algún caso, en nuestro propio ordenamiento.

El sistema de revisión de la actividad de las Administraciones Públicas que la Ley establece, se organiza en torno a dos líneas básicas: La unificación de los recursos ordinarios y el reforzamiento de la revisión de oficio por causa de nulidad.

La primera línea supone establecer un solo posible recurso para agotar la vía administrativa, bien sea el ordinario que se regula en la Ley, o el sustitutivo que, con carácter sectorial, puedan establecer otras leyes.

La revisión de oficio, por su parte, se configura como un verdadero procedimiento de nulidad, cuando se funde en esta causa, recogiendo la unanimidad de la doctrina jurisprudencial y científica”.

De esa manera la indicada Ley 30/92 española, dispuso en su Título VII “De la Revisión de los Actos en Vía Administrativa”, Capítulo 2º, “De los Recursos

Administrativos”, los MD con los que se cuentan para impugnar las determinaciones de las autoridades administrativas de cualquier índole, comprendiéndose las aduaneras desde luego, estableciendo los recursos ordinarios de alzada y potestativo de reposición, equivalente éste a la revocación; y el extraordinario de revisión.

En cuanto al Recurso de Reposición, el artículo 116 sección 1, indica que el mismo será de carácter optativo, al precisar que:

“Los actos administrativos que pongan fin a la vía administrativa podrán ser recurridos potestativamente en reposición ante el mismo órgano que los hubiera dictado o ser impugnados directamente ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo”.

La regulación integral de tales MI se determina en los artículos del 107 al 119, de una manera muy específica, reproduciéndose por su relevancia los siguientes:

“Recursos Administrativos. SECCION 1.ª Principios Generales.

Artículo 107. Objeto y clases.

1. Contra las resoluciones y los actos de trámite, si estos últimos deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento, producen indefensión o perjuicio irreparable a derechos e intereses legítimos, podrán interponerse por los interesados los recursos de alzada y potestativo de reposición, que cabrá fundar en cualquiera de los motivos de nulidad o anulabilidad previstos en los artículos 62 y 63 de esta Ley.

La oposición a los restantes actos de trámite podrá alegarse por los interesados para su consideración en la resolución que ponga fin al procedimiento.

2. Las Leyes podrán sustituir el recurso de alzada, en supuestos o ámbitos sectoriales determinados, y cuando la especificidad de la materia así lo justifique, por otros procedimientos de impugnación, reclamación, conciliación, mediación y arbitraje, ante órganos colegiados o comisiones específicas no sometidas a instrucciones jerárquicas, con respecto a los principios, garantías y plazos que la presente Ley reconoce a los ciudadanos y a los interesados en todo procedimiento administrativo.

En las mismas condiciones, el recurso de reposición podrá ser sustituido por los procedimientos a que se refiere el párrafo anterior, respetando su carácter potestativo para el interesado.

La aplicación de estos procedimientos en el ámbito de la Administración Local no podrá suponer el desconocimiento de las facultades resolutorias reconocidas a los órganos representativos electos establecidos por la Ley.

3. Contra las disposiciones administrativas de carácter general no cabrá recurso en vía administrativa.

Los recursos contra un acto administrativo que se funden únicamente en la nulidad de alguna disposición administrativa de carácter general podrán interponerse directamente ante el órgano que dictó dicha disposición.

4. Las reclamaciones económico-administrativas se ajustarán a los procedimientos establecidos por su legislación específica.

Artículo 108. Recurso extraordinario de revisión.

Contra los actos firmes en vía administrativa, sólo procederá el recurso extraordinario de revisión, cuando concurra alguna de las circunstancias previstas en el artículo 118.1.

SECCION 2.ª Recurso de alzada.

[...] Artículo 114. Objeto.

1. Las resoluciones y actos a que se refiere el artículo 107.1, cuando no pongan fin a la vía administrativa, podrán ser recurridos en alzada ante el órgano superior jerárquico del que los dictó. A estos efectos, los Tribunales y órganos de selección del personal al servicio de las Administraciones Públicas y cualesquiera otros que, en el seno de éstas, actúen con autonomía funcional, se considerarán dependientes del órgano al que estén adscritos o, en su defecto, del que haya nombrado al presidente de los mismos..

2. El recurso podrá interponerse ante el órgano que dictó el acto que se impugna o ante el competente para resolverlo.

Si el recurso se hubiera interpuesto ante el órgano que dictó el acto impugnado, éste deberá remitirlo al competente en el plazo de diez días, con su informe y con una copia completa y ordenada del expediente.

El titular del órgano que dictó el acto recurrido será responsable directo del cumplimiento de lo previsto en el párrafo anterior.

Artículo 115. Plazos.

1. El plazo para la interposición del recurso de alzada será de un mes, si el acto fuera expreso.

Si no lo fuera, el plazo será de tres meses y se contará, para el solicitante y otros posibles interesados, a partir del día siguiente a aquel en que, de acuerdo con su normativa específica, se produzcan los efectos del silencio administrativo.

Transcurridos dichos plazos sin haberse interpuesto el recurso, la resolución será firme a todos los efectos.

2. El plazo máximo para dictar y notificar la resolución será de tres meses. Transcurrido este plazo sin que recaiga resolución, se podrá entender desestimado el recurso, salvo en el supuesto previsto en el artículo 43.2, segundo párrafo.

3. Contra la resolución de un recurso de alzada no cabrá ningún otro recurso administrativo, salvo el recurso extraordinario de revisión en los casos establecidos en el artículo 118.1.

SECCION 3ª. Recurso potestativo de Reposición.

Artículo 116. Objeto y naturaleza.

1. Los actos administrativos que pongan fin a la vía administrativa podrán ser recurridos potestativamente en reposición ante el mismo órgano que los hubiera dictado o ser impugnados directamente ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

2. No se podrá interponer recurso contencioso-administrativo hasta que sea resuelto expresamente o se haya producido la desestimación presunta del recurso de reposición interpuesto.

Artículo 117. Plazos.

1. El plazo para la interposición del recurso de reposición será de un mes, si el acto fuera expreso. Si no lo fuera, el plazo será de tres meses y se contará, para el solicitante y otros posibles interesados, a partir del día siguiente a aquel en que, de acuerdo con su normativa específica, se produzca el acto presunto. Transcurridos dichos plazos, únicamente podrá interponerse recurso contencioso-administrativo, sin perjuicio, en su caso, de la procedencia del recurso extraordinario de revisión.

2. El plazo máximo para dictar y notificar la resolución del recurso será de un mes.

3. Contra la resolución de un recurso de reposición no podrá interponerse de nuevo dicho recurso.

SECCION 4.ª Recurso extraordinario de Revisión.

Artículo 118. Objeto y plazos.

1. Contra los actos firmes en vía administrativa podrá interponerse el recurso extraordinario de revisión ante el órgano administrativo que los dictó, que también será el competente para su resolución, cuando concurra alguna de las circunstancias siguientes:

1.^a Que al dictarlos se hubiera incurrido en error de hecho, que resulte de los propios documentos incorporados al expediente.

2.^a Que aparezcan documentos de valor esencial para la resolución del asunto que, aunque sean posteriores, evidencien el error de la resolución recurrida.

3.^a Que en la resolución hayan influido esencialmente documentos o testimonios declarados falsos por sentencia judicial firme, anterior o posterior a aquella resolución.

4.^a Que la resolución se hubiese dictado como consecuencia de prevaricación, cohecho, violencia, maquinación fraudulenta u otra conducta punible y se haya declarado así en virtud de sentencia judicial firme.

2. El recurso extraordinario de revisión se interpondrá cuando se trate de la causa primera, dentro del plazo de cuatro años siguientes a la fecha de la notificación de la resolución impugnada. En los demás casos, el plazo será de tres meses a contar desde el conocimiento de los documentos o desde que la sentencia judicial quedó firme.

3. Lo establecido en el presente artículo no perjudica el derecho de los interesados a formular la solicitud y la instancia a que se refieren los artículos 102 y 105.2 de la presente Ley ni su derecho a que las mismas se substancien y resuelvan”.

En el caso español, se ve la influencia que en esa nación y en los demás Estados miembros, en tratándose de la materia aduanera, tiene la UE, quién regula la actividad a través del CAM.

Pero por lo que concierne a los MD, es la Ley 30/92 como normatividad interna de España, la encargada de establecer en toda su dimensión y de forma única los RA, constituyendo un instrumento legal evolucionado que atañe a todo el aparato administrativo nacional, dando certeza plena así a la complejidad que en la materia se presenta en ese país europeo.

Tabla 5:
Derecho comparado internacional:
Recursos administrativos en materia aduanera

PAÍS O ENTIDAD	LEY	AÑO DE VIGENCIA	RECURSO	ARTÍCULOS	CARACTER
México	LA	1995	Revocación	203	Optativo
Bolivia	LGAB RLGAB CTB	1999 2000 2003	Alzada	246 131, 195 al 217	Obligatorio
Colombia	EAC	2012	Reconsideración	710 al 717	Obligatorio
Ecuador	COPCIE	2011	Reclamo	124	Obligatorio
Perú	LGATUOP	2008	Reclamación	205	Obligatorio
Venezuela	LOAC	1999	Jerárquico	131 al 141	Optativo
Argentina	CAA	1981	Apelación	1,140 al 1,174	Optativo
MCCA	CAUCA	2008	Revisión	127	Obligatorio
	RECAUCA	2008	Revisión	623	
Paraguay	CAP	2004	Apelación	374 al 376	Obligatorio
España	CAM	2008	Reconsideración	23	Optativo
	LEY 30/92	1992		107,116 y 117	

Fuente: Elaboración propia. La presente tabla muestra los países y entidad que se precisan, los ordenamientos legales, año de entrada en vigor, RA específicos que en materia aduanera se determinan, preceptos legales que los contemplan y el carácter de interposición.

CAPÍTULO 4

LEGISLACIÓN COMPARADA NACIONAL

“[...] es mucho más fácil imitar un modelo extranjero de legislación, que inventar uno nuevo”.

Hassel E. Yntema

CAPÍTULO 4

LEGISLACIÓN COMPARADA NACIONAL

Realizado el contraste a que alude el capítulo anterior, pudiera antojarse extraño afirmar que el derecho nacional constituye la base para realizar estudios comparativos, tomando en consideración que precisamente estos buscan, como uno de sus propósitos fundamentales, la mejor comprensión del mismo derecho nacional, acorde a las definiciones y afirmaciones que se indicaron en el apartado que antecede.

Sin embargo, existe necesidad de un cierto grado de entendimiento del ordenamiento jurídico propio, para estar en posibilidad de iniciar la comparación con otro SN, cuyo resultado consistirá en una compenetración más profunda del primero.

“El derecho nacional debe constituir el punto de partida de los estudios jurídicos comparativos, aun cuando es preciso distinguir claramente el sistema normativo u ordenamiento jurídico nacional, de los estudios jurídicos sobre este mismo sistema, ya que sólo en forma figurativa podemos calificar estos últimos de "nacionales", pues cuando se habla de "doctrina jurídica nacional" o de "ciencia jurídica nacional", en realidad lo que se pretende mencionar son los estudios realizados por los tratadistas de un país sobre su propio derecho, ya que no es posible sostener la existencia de una verdadera ciencia jurídica con un carácter exclusivamente nacional” (Fix-Zamudio, 1974: 241).

Pero este grado de conocimiento, como punto de partida, no es nada sencillo, según acontece en este caso, pues solo se toma en cuenta la legislación que se

indica, lo que da lugar a un solo aspecto del compuesto comparativo que podemos calificar como "legislación comparada nacional", pues para hablar del derecho se requiere del análisis integral de ésta, de la doctrina y de la jurisprudencia, así como del examen de una serie de factores de carácter social, político y económico, con el objeto de situar al derecho nacional dentro de su verdadero contexto.

De ello entonces que en este caso la comparación se efectúe específicamente entre legislaciones de índole administrativa, buscando atisbar lo que en materia de RA instituyen y si es habitual realizar remisión expresa de la sustanciación de los mismos a ordenamientos de carácter especial, supliendo así sus deficiencias en tal renglón; o bien, si no existe una verdadera definición y cuidado en el tema por parte del legislador federal, que en determinados ordenamientos acude a la supletoriedad y en otros de su misma naturaleza, prevé la sustanciación de los propios RA instituidos.

Con lo anterior seguramente se dará luz al tema en examen, sobre todo si el aspecto de encontrarse sin regulación propia el RRA en la ley de la materia o en forma reglamentaria, es consecuencia de una deficiente actividad legislativa o que resulta de una cuidadosa tarea y sistematización de los MD en materia administrativa, por parte del PLF.

4.1 Legislación administrativa nacional

Con el objetivo de analizar y determinar lo que acontece en el ámbito jurídico administrativo nacional, específicamente con las legislaciones de naturaleza tal, respecto a la institución tratada en esta investigación, es que se procede al siguiente comparativo (Véase *tabla 6*).

Esencialmente se confronta al RRA contenido en el artículo 203 de la LA, con instituciones de similar naturaleza que se encuentran previstas en los ordenamientos legales siguientes:

- a) Código Fiscal de la Federación (CFF);
- b) Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (LINFONAVIT);
- c) Ley de Aguas Nacionales (LAN);
- d) Ley de Comercio Exterior (LCE);
- e) Ley de la Propiedad Industrial (LPI);
- f) Ley del Seguro Social (LSS); y,
- g) Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica (LSPEE).

Concretamente la finalidad que este comparativo persigue, es la de establecer si en las normativas indicadas se disponen MD en vía administrativa, estableciendo cuales en su caso y si se prevé su sustanciación en el apartado respectivo o si se remite a las disposiciones reglamentarias; o bien si se hace remisión expresa a diversa legislación en base a la supletoriedad, con el objetivo de ver el estatus que en contraste goza el RRA.

4.1.1 Código Fiscal de la Federación

El **CFF** fue publicado en el DOF el 31 de diciembre de 1981, con sus subsecuentes y reiteradas reformas, la última de ellas publicitada en el mismo medio de comunicación oficial con fecha 12 de diciembre del 2012.

Esta codificación establece sus MD en su Título Quinto denominado “De Los Procedimientos Administrativos”, Capítulo I “Del recurso administrativo”, Sección Primera “Del Recurso de Revocación”, artículos del 116 al 133-A, instituyendo como medio de defensa al RR, el cual dispone de manera terminada, previendo la sustanciación integral del mismo y en términos del artículo 120, determina que será optativa su interposición, pudiendo acudir directamente ante la instancia jurisdiccional.

Necesario a este respecto reproducir, a guisa ilustrativa, los siguientes preceptos del CFF:

“Artículo 116.-Contra los actos administrativos dictados en materia fiscal federal, se podrá interponer el recurso de revocación.

Artículo 117.- El recurso de revocación procederá contra:

I. Las resoluciones definitivas dictadas por autoridades fiscales federales que:

a) Determinen contribuciones, accesorios o aprovechamientos.

b) Nieguen la devolución de cantidades que procedan conforme a la Ley.

c) Dicten las autoridades aduaneras⁷⁵.

d) Cualquier resolución de carácter definitivo que cause agravio al particular en materia fiscal, salvo aquéllas a que se refieren los artículos 33-A, 36 y 74 de este Código.

[...] Artículo 120.- La interposición del recurso de revocación será optativa para el interesado antes de acudir al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Cuando un recurso se interponga ante autoridad fiscal incompetente, ésta lo turnará a la que sea competente.

⁷⁵ Las negritas son mías.

Artículo 121.- El escrito de interposición del recurso deberá presentarse ante la autoridad competente en razón del domicilio del contribuyente o ante la que emitió o ejecutó el acto impugnado, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que haya surtido efectos su notificación excepto lo dispuesto en los artículos 127 y 175 de este Código, en que el escrito del recurso deberá presentarse dentro del plazo que en los mismos se señala.

El escrito de interposición del recurso podrá enviarse a la autoridad competente en razón del domicilio o a la que emitió o ejecutó el acto, por correo certificado con acuse de recibo, siempre que el envío se efectúe desde el lugar en que resida el recurrente. En estos casos, se tendrá como fecha de presentación del escrito respectivo, la del día en que se entregue a la oficina exactora o se deposite en la oficina de correos.

Para los efectos del párrafo anterior, se entenderá como oficina de correos a las oficinas postales del Servicio Postal Mexicano y aquéllas que señale el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas de carácter general.

Si el particular afectado por un acto o resolución administrativa fallece durante el plazo a que se refiere este artículo, se suspenderá hasta un año, si antes no se hubiere aceptado el cargo de representante de la sucesión. También se suspenderá el plazo para la interposición del recurso si el particular solicita a las autoridades fiscales iniciar el procedimiento de resolución de controversias contenido en un tratado para evitar la doble tributación incluyendo, en su caso, el procedimiento arbitral. En estos casos, cesará la suspensión cuando se notifique la resolución que da por terminado dicho procedimiento inclusive, en el caso de que se dé por terminado a petición del interesado.

En los casos de incapacidad o declaración de ausencia, decretadas por autoridad judicial, cuando el particular se encuentre afectado por un acto o resolución administrativa, se suspenderá el plazo para interponer el recurso de revocación hasta por un año. La suspensión cesará cuando se acredite que se ha aceptado el cargo de tutor del incapaz o representante legal del ausente, siendo en perjuicio del particular si durante el plazo antes mencionado no se provee sobre su representación.

Artículo 122.- El escrito de interposición del recurso deberá satisfacer los requisitos del artículo 18 de este Código y señalar además:

- I. La resolución o el acto que se impugna.
- II. Los agravios que le cause la resolución o el acto impugnado.
- III. Las pruebas y los hechos controvertidos de que se trate.

Cuando no se expresen los agravios, no se señale la resolución o el acto que se impugna, los hechos controvertidos o no se ofrezcan las pruebas a que se refieren las fracciones I, II y III, la autoridad fiscal requerirá al promovente para que dentro del plazo de cinco días cumpla con dichos requisitos. Si dentro de dicho plazo no se expresan los agravios que le cause la resolución o acto impugnado, la autoridad fiscal desechará el recurso; si no se señala el

acto que se impugna se tendrá por no presentado el recurso; si el requerimiento que se incumple se refiere al señalamiento de los hechos controvertidos o al ofrecimiento de pruebas, el promovente perderá el derecho a señalar los citados hechos o se tendrán por no ofrecidas las pruebas, respectivamente.

Cuando no se gestione en nombre propio, la representación de las personas físicas y morales, deberá acreditarse en términos del artículo 19 de este Código.

Artículo 123.- El promovente deberá acompañar al escrito en que se interponga el recurso:

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

II. El documento en que conste el acto impugnado.

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

IV. Las pruebas documentales que ofrezca y el dictamen pericial, en su caso.

Los documentos a que se refieren las fracciones anteriores, podrán presentarse en fotocopia simple, siempre que obren en poder del recurrente los originales. En caso de que presentándolos en esta forma la autoridad tenga indicios de que no existen o son falsos, podrá exigir al contribuyente la presentación del original o copia certificada.

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

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

Cuando no se acompañe alguno de los documentos a que se refieren las fracciones anteriores, la autoridad fiscal requerirá al promovente para que los presente dentro del término de cinco días. Si el promovente no los presentare dentro de dicho término y se trata de los documentos a que se refieren las fracciones I a III, se tendrá por no interpuesto el recurso; si se trata de las pruebas a que se refiere la fracción IV, las mismas se tendrán por no ofrecidas.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo anterior, a más tardar dentro del mes siguiente a la fecha de presentación del recurso, el recurrente podrá anunciar que exhibirá pruebas adicionales a las ya presentadas, en términos de lo previsto en el tercer párrafo del artículo 130 de este Código.

[...] Artículo 124-A.- Procede el sobreseimiento en los casos siguientes:

I.-Cuando el promovente se desista expresamente de su recurso.

II.-Cuando durante el procedimiento en que se substancie el recurso administrativo sobrevenga alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo 124 de este Código.

III.-Cuando de las constancias que obran en el expediente administrativo quede demostrado que no existe el acto o resolución impugnada.

IV.-Cuando hayan cesado los efectos del acto o resolución impugnada.

[...] Artículo 125.- El interesado podrá optar por impugnar un acto a través del recurso de revocación o promover, directamente contra dicho acto, juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Deberá intentar la misma vía elegida si pretende impugnar un acto administrativo que sea antecedente o consecuente de otro; en el caso de resoluciones dictadas en cumplimiento de las emitidas en recursos administrativos, el contribuyente podrá impugnar dicho acto, por una sola vez, a través de la misma vía.

Si la resolución dictada en el recurso de revocación se combate ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la impugnación del acto conexo deberá hacerse valer ante la sala regional del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que conozca del juicio respectivo.

[...] Artículo 130.- **En el recurso de revocación se admitirá toda clase de pruebas, excepto la testimonial⁷⁶** y la de confesión de las autoridades mediante absolución de posiciones. No se considerará comprendida en esta prohibición la petición de informes a las autoridades fiscales, respecto de hechos que consten en sus expedientes o de documentos agregados a ellos.

Las pruebas supervenientes podrán presentarse siempre que no se haya dictado la resolución del recurso.

⁷⁶ Las negritas son mías.

Cuando el recurrente anuncie que exhibirá las pruebas en los términos de lo previsto por el último párrafo del artículo 123 de este Código, tendrá un plazo de dos meses contados a partir de la fecha en que haya efectuado el anuncio correspondiente, para presentarlas.

La autoridad que conozca del recurso, para un mejor conocimiento de los hechos controvertidos, podrá acordar la exhibición de cualquier documento que tenga relación con los mismos, así como ordenar la práctica de cualquier diligencia.

Harán prueba plena la confesión expresa del recurrente, las presunciones legales que no admitan prueba en contrario, así como los hechos legalmente afirmados por autoridad en documentos públicos, incluyendo los digitales; pero, si en los documentos públicos citados se contienen declaraciones de verdad o manifestaciones de hechos de particulares, los documentos sólo prueban plenamente que, ante la autoridad que los expidió, se hicieron tales declaraciones o manifestaciones, pero no prueban la verdad de lo declarado o manifestado.

Cuando se trate de documentos digitales con firma electrónica distinta a una firma electrónica avanzada o sello digital, para su valoración, se estará a lo dispuesto por el artículo 210-A del Código Federal de Procedimientos Civiles.

Las demás pruebas quedarán a la prudente apreciación de la autoridad.

Si por el enlace de las pruebas rendidas y de las presunciones formadas, las autoridades adquieren convicción distinta acerca de los hechos materia del recurso, podrán valorar las pruebas sin sujetarse a lo dispuesto en este artículo, debiendo en ese caso fundar razonadamente esta parte de su resolución.

Para el trámite, desahogo y valoración de las pruebas ofrecidas y admitidas, serán aplicables las disposiciones legales que rijan para el juicio contencioso administrativo federal, a través del cual se puedan impugnar las resoluciones que pongan fin al recurso de revocación, en tanto no se opongan a lo dispuesto en este Capítulo.

Artículo 131.- La autoridad deberá dictar resolución y notificarla en un término que no excederá de tres meses contados a partir de la fecha de interposición del recurso. El silencio de la autoridad significará que se ha confirmado el acto impugnado.

El recurrente podrá decidir esperar la resolución expresa o impugnar en cualquier tiempo la presunta confirmación del acto impugnado.

La autoridad fiscal contará con un plazo de cinco meses contados a partir de la fecha de la interposición del recurso para resolverlo, en el caso de que el recurrente ejerza el derecho previsto en el último párrafo del artículo 123 de este Código.

Artículo 132. La resolución del recurso se fundará en derecho y examinará todos y cada uno de los agravios hechos valer por el recurrente, teniendo la facultad de invocar hechos notorios; pero cuando se trate de agravios que se refieran al fondo de la cuestión controvertida, a menos que uno de ellos resulte fundado, deberá examinarlos todos antes de entrar al análisis de los que se planteen sobre violación de requisitos formales o vicios del procedimiento.

La autoridad podrá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos que se consideren violados y examinar en su conjunto los agravios, así como los demás razonamientos del recurrente, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en el recurso. Igualmente podrá revocar los actos administrativos cuando advierta una ilegalidad manifiesta y los agravios sean insuficientes, pero deberá fundar cuidadosamente los motivos por los que consideró ilegal el acto y precisar el alcance de su resolución.

No se podrán revocar o modificar los actos administrativos en la parte no impugnada por el recurrente.

La resolución expresará con claridad los actos que se modifiquen y, si la modificación es parcial, se indicará el monto del crédito fiscal correspondiente. Asimismo, en dicha resolución deberán señalarse los plazos en que la misma puede ser impugnada en el juicio contencioso administrativo. Cuando en la resolución se omita el señalamiento de referencia, el contribuyente contará con el doble del plazo que establecen las disposiciones legales para interponer el juicio contencioso administrativo.

Artículo 133.- La resolución que ponga fin al recurso podrá:

- I. Desecharlo por improcedente, tenerlo por no interpuesto o sobreseerlo, en su caso.
- II. Confirmar el acto impugnado.
- III. Mandar reponer el procedimiento administrativo o que se emita una nueva resolución.
- IV. Dejar sin efectos el acto impugnado.
- V. Modificar el acto impugnado o dictar uno nuevo que lo sustituya, cuando el recurso interpuesto sea total o parcialmente resuelto a favor del recurrente.

Cuando se deje sin efectos el acto impugnado por la incompetencia de la autoridad que emitió el acto, la resolución correspondiente declarará la nulidad lisa y llana [...].”

Según lo expuesto e ilustrado mediante la reproducción de numerales que antecede, es fácil concluir que el CFF prevé como MD en vía administrativa, al

RR, mismo que además de instituirse como hipótesis de defensa, se le regula íntegramente toda su tramitación.

Su interposición es optativa, pues directamente se puede acudir al TFJFA en caso de impugnación, sin agotar ese medio de defensa.

No debe ni puede evitarse el comentario de que es precisamente el CFF, en tratándose del RR, al que acude, vía supletoriedad, la LA, para resarcir de esa manera la insuficiencia que de tal medio de defensa sobrelleva.

4.1.2 Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores

La **Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores** (LINFONAVIT), se publicó en el DOF del 24 de abril de 1972, habiéndose informado su última reforma en ese mismo medio, el 9 de abril del 2012.

La LINFONAVIT preceptúa, en su artículo 52, que en los casos de inconformidad de las empresas, de los trabajadores o sus beneficiarios sobre la inscripción en el Instituto, derecho a créditos, cuantía de aportaciones y de descuentos, así como sobre cualquier acto del Instituto que lesione derechos de los trabajadores inscritos, de sus beneficiarios o de los patrones, se podrá promover ante el propio Instituto el Recurso de Inconformidad.

Este medio de defensa se regula en su sustanciación de acuerdo al reglamento de dicha ley, no siendo obligatorio su agotamiento para los trabajadores, sus causahabientes o beneficiarios, antes de acudir a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje (JFCA), o en caso de controversias derivadas

de adeudos de los trabajadores al Instituto por créditos que éste les haya concedido, para acudir a los tribunales competentes.

Además, en las controversias entre los patrones y el Instituto, una vez agotado, en su caso, el Recurso de Inconformidad se resolverá por el TFJFA, ya que su interposición es optativa para los patrones antes de acudir directamente ante el citado Tribunal.

Lo anterior se contiene en los siguientes artículos de la LINFONAVIT:

“Artículo 52.-En los casos de inconformidad de las empresas, de los trabajadores o sus beneficiarios sobre la inscripción en el Instituto, derecho a créditos, cuantía de aportaciones y de descuentos, así como sobre cualquier acto del Instituto que lesione derechos de los trabajadores inscritos, de sus beneficiarios o de los patrones, se podrá promover ante el propio Instituto un recurso de inconformidad.

El Reglamento correspondiente, determinará la forma y términos en que se podrá interponer el recurso de inconformidad a que se refiere este artículo.

Artículo 53.- Las controversias entre los trabajadores o sus beneficiarios y el Instituto, sobre derechos de aquéllos se resolverán por la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje una vez agotado, en su caso, el recurso que establece el artículo anterior.

Las controversias derivadas de adeudos de los trabajadores al Instituto por créditos que éste les haya concedido, una vez agotado, en su caso, el recurso a que se refiere el artículo anterior, se tramitarán ante los tribunales competentes.

Será optativo para los trabajadores, sus causahabientes o beneficiarios, agotar el recurso de inconformidad o acudir directamente a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje o a los tribunales competentes.

Artículo 54.-Las controversias entre los patrones y el Instituto, una vez agotado, en su caso, el recurso de inconformidad se resolverán por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Será optativo para los patrones agotar el recurso de inconformidad o acudir directamente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal”.

Por su parte, la disposición reglamentaria que regula dicho medio de defensa lo es precisamente **Reglamento de la Comisión de Inconformidades y de**

Valuación del INFONAVIT (RCIVINFONAVIT), publicado en el DOF del 5 de Julio 1973, previendo al efecto el procedimiento integral del Recurso de Inconformidad en el capítulo tercero, artículos del 7 al 15, dando plena consistencia jurídica al mismo y convirtiéndolo en un instrumento eficaz de defensa para quienes resulten afectados con la aplicación de las normas correspondientes.

Los dispositivos de mérito y previstos por el RCIVINFONAVIT, determinan integralmente lo siguiente:

“Artículo 7º.-Procede el recurso de inconformidad contra las resoluciones individualizadas del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, que los trabajadores, sus beneficiarios o los patrones estimen lesivas de sus derechos. No serán recurribles las resoluciones de carácter general expedidas por el Instituto.

Artículo 8º.- El escrito con que se interponga el recurso de inconformidad deberá contener:

- I.- Nombre del Promovente y, en su caso, el de su representante;
- II.- Domicilio para recibir notificaciones,
- III.- Número de inscripción en el Registro Federal de Causantes, si lo supiere;
- IV.- Nombre y domicilio del tercero o terceros interesados, si los hubiere; y
- V.- Las razones por las que a su juicio, la resolución del Instituto lesiona sus derechos.

Además con el escrito deberán acompañarse las pruebas respectivas, y hasta veinte copias, para dar vista a los terceros interesados.

Si el escrito fuera impreciso, incompleto o no se hubiere aclarado la personalidad, para darle trámite se requerirá al promovente por una sola vez, para que en el término de diez días lo aclare, corrija o complete apercibiéndolo de que en caso de no hacerlo, será desechado de plano. El requerimiento deberá señalar con toda claridad los puntos en los cuales el escrito fuere impreciso o incompleto.

Artículo 9º.-El término para interponer el recurso de inconformidad será de treinta días para los trabajadores o sus beneficiarios y de quince días para los patrones, contados en ambos casos, a partir del día siguiente de la

notificación o de aquél en que el interesado demuestre haber tenido conocimiento del acto recurrido.

Los términos y plazos a que se refiere este Reglamento se computarán por días hábiles.

Artículo 10º.-El Recurso será desechado de plano cuando haya sido interpuesto contra actos que no están comprendidos en el Artículo 52 de la Ley del Instituto o haya sido presentado fuera del término establecido en el artículo anterior.

Artículo 11º.-Las pruebas se admitirán en cuanto se relacione estrictamente con la controversia, no sean superfluas, contrarias al derecho o a la moral. En ningún caso será admisible la prueba confesional.

Artículo 12º.-Al admitirse el recurso de inconformidad, se dará vista por notificación personal o por correo certificado con acuse de recibo, con las copias respectivas, a los terceros interesados, en su caso para que en el término de diez días manifiesten lo que a su derecho convenga y para que acompañen sus pruebas. Asimismo, se solicitará de las dependencias respectivas del Instituto el expediente del que haya emanado el acto impugnado que deberán enviar en un plazo no mayor de cinco días.

En el caso de que los terceros interesados sean más de veinte, no se los correrá traslado con el escrito de inconformidad pero se les manifestará que dentro del plazo de veinte días, pueden acudir a la Secretaría de la Comisión o la respectiva de la delegación regional del Instituto a conocer el citado escrito de inconformidad

Cuando los terceros interesados sean trabajadores sindicalizados bastará para los efectos de este artículo dar vista al sindicato titular del contrato colectivo de trabajo o administrador del contrato de ley. Si son trabajadores no sindicalizados, al dárseles vista se les requerirá para que designen a un representante común dentro del mismo plazo de diez días, apercibidos que de no hacerlo, lo designará la Comisión. Los trabajadores que no estén conformes con la representación común deberán manifestarlo expresamente a la Comisión, dentro de este último plazo, para poder promover separadamente

Artículo 13º.-Para resolver el recurso de inconformidad, la Comisión de Inconformidades y de Valuación tendrá en todo tiempo la facultad de ordenar la práctica de diligencias, para mejor proveer, cuando se considere que son necesarias para el conocimiento de la verdad.

Artículo 14º.-La Comisión podrá otorgar un plazo, hasta de diez días, para el desahogo de las pruebas cuya naturaleza así lo amerite o para que presten las que no se pudieron acompañar con el escrito inicial.

Artículo 15º.-Recibido el expediente del que haya emanado el acto recurrido y en su caso, rendidas las pruebas, la Secretaría de la Comisión formulará

dentro de los diez días siguientes, proyecto de resolución que será turnado a la misma, para que resuelva dentro de los quince días ulteriores”.

En consecuencia la LINFONAVIT prevé como MD en vía administrativa, al Recurso de Inconformidad, mismo que además de instituirse como hipótesis de defensa, se le regula íntegramente toda su sustanciación, apoyándose al efecto en el RCIVINFONAVIT y sin abandonar su propio contexto.

Su interposición es optativa, pues según la LINFONAVIT, se puede acudir directamente a la JFCA, a los Tribunales competentes o al TFJFA en caso de impugnación, sin necesidad de agotar ese recurso.

4.1.3 Ley de Aguas Nacionales

La **Ley de Aguas Nacionales** (LAN) fue publicada en el DOF del 1º de diciembre de 1992; a su última reforma se le dio publicidad en el indicado medio, con fecha 8 de junio del 2012.

De acuerdo con su texto, se determina como medio de defensa administrativo el Recurso de Revisión, lo cual se dispone en el ordinal 124 que determina:

“ARTÍCULO 124. Contra los actos o resoluciones definitivas de "la Autoridad del Agua" que causen agravio a particulares, se podrá interponer el recurso de revisión dentro del plazo de quince días hábiles siguientes a la fecha de su notificación.

El recurso tiene por objeto revocar, modificar o confirmar la resolución reclamada y los fallos que se dicten contendrán el acto reclamado, un Capítulo de considerandos, los fundamentos legales en que se apoye y los puntos de resolución. Los reglamentos de la presente Ley establecerán los términos y demás requisitos para la tramitación y sustanciación del recurso.

La interposición del recurso se hará por escrito dirigido al Director General de "la Comisión", en los casos establecidos en la Fracción IX del Artículo 9 de la presente Ley, o al Director General del Organismo de Cuenca competente, en

el que se deberán expresar el nombre y domicilio del recurrente y los agravios, acompañándose los elementos de prueba que se consideren necesarios, así como las constancias que acrediten la personalidad del promovente.

Si se recurre la imposición de una multa, se suspenderá el cobro de ésta hasta que se resuelva el recurso, siempre y cuando se garantice su pago en los términos previstos por las disposiciones fiscales.

Los recursos contra actos o resoluciones que se emitan en materia fiscal conforme a la presente Ley, serán resueltos en los términos del Código Fiscal de la Federación y de su reglamento”.

Según el citado dispositivo, la tramitación de tal medio de defensa se determina en el reglamento correspondiente.

Por su parte, el Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales (RLAN), publicado en el DOF el 12 de enero de 1994, cuya última reforma se dio el 24 de mayo del 2011, regula la sustanciación de indicado Recurso de Revisión, lo que se contiene en los artículos del 190 al 197, precisándose que::

“ARTÍCULO 190.- La tramitación del recurso de revisión que establece el artículo 124 de la "Ley", se sujetará a las disposiciones de este "Reglamento" y, en lo no previsto, a las del Código Federal de Procedimientos Civiles.

Si se interpone recurso de revocación o de nulidad de notificaciones contra actos y resoluciones que emita "La Comisión" en materia fiscal, conforme a la presente "Ley", los mismos serán resueltos por ésta en los términos del Código Fiscal de la Federación.

ARTÍCULO 191.- El escrito en que se interponga el recurso, deberá contener:

- I. El nombre del recurrente y domicilio para oír y recibir notificaciones;
- II. La mención del acto o resolución que se recurre y la autoridad que lo ejecute o que la emita;
- III. La fecha en que se le haya notificado la resolución o haya tenido conocimiento del acto impugnado;
- IV. Los agravios que le cause la resolución o acto impugnado;
- V. El ofrecimiento de pruebas en el que apoye los términos de su escrito, y

VI. El nombre y domicilio de los terceros perjudicados, en su caso.

ARTICULO 192.- Al escrito de recurso, el recurrente deberá acompañar lo siguiente:

I. Los documentos que acrediten su personalidad y existencia legal, en su caso, del solicitante;

II. El documento en que conste la resolución impugnada;

III. Las pruebas documentales que obren en su poder, o en su caso el señalamiento del lugar en que se localicen cuando éste no pueda obtenerlas por sí mismo, por causas ajenas a su voluntad, y

IV. Las copias del escrito de recurso necesarias para correr traslado a las demás partes.

ARTÍCULO 193.- El recurso deberá ser interpuesto dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de la notificación de la resolución impugnada, o de la fecha en que se tenga conocimiento del acto que le cause agravios.

El recurso podrá ser presentado directamente, por correo certificado o por mensajería, ante la autoridad que haya emitido el acto o resolución impugnadas, teniéndose como fecha de su presentación la que aparezca en el acuse de recibo respectivo o la del depósito en la oficina de correos o en mensajería.

ARTÍCULO 194.- Una vez que obre el escrito de recurso en "La Comisión", la misma analizará lo relativo a su procedencia, pudiendo determinar lo siguiente:

I. Se desechará de plano cuando el recurso se presente fuera del término señalado por la "Ley";

II. Se procederá de igual forma cuando el promovente no acredite su personalidad en términos de "Ley", o su interés jurídico o impugne una resolución emitida en un recurso de revisión; y

III. Se requerirá al promovente cuando no se cumpla con los requisitos señalados en las fracciones II y III, del artículo 191 de este "Reglamento", para que dentro de un término de tres días hábiles subsane tales omisiones, apercibiéndolo de que en caso de incumplimiento se tendrá por no interpuesto su recurso.

ARTICULO 195.- Reunidos los requisitos señalados para el escrito de recurso y de no existir alguna causal de improcedencia, se procederá a su admisión y se tendrá por abierto un término de treinta días naturales para desahogar las pruebas ofrecidas por las partes, así como los estudios, inspecciones y demás diligencias, inclusive pruebas, que considere necesarias la encargada de substanciar el recurso.

ARTICULO 196.- Serán admisibles todo tipo de pruebas reconocidas por la "Ley", con excepción de la confesional a cargo de las autoridades, siempre y cuando tengan relación inmediata con los hechos controvertidos, sujetándose su ofrecimiento, admisión, desahogo y valoración a las disposiciones que al respecto establece el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Una vez concluido el desahogo de las pruebas ofrecidas y de las diligencias ordenadas, quien esté a cargo de la substanciación del recurso, procederá a elaborar el proyecto de resolución correspondiente dentro de los treinta días hábiles siguientes, observando lo dispuesto por el segundo párrafo del artículo 124 de la "Ley", debiendo remitirlo al servidor público competente, para su revisión y aprobación respectiva.

Aprobada la resolución, se notificará a las partes.

ARTÍCULO 197.- Las notificaciones que deban hacerse a los recurrentes y a los terceros perjudicados se practicarán en forma personal, en el domicilio que hubiesen señalado para tal efecto, conforme a las disposiciones establecidas en el Código Federal de Procedimientos Civiles, en su parte relativa”.

La LAN establece el Recurso de Revisión como medio de defensa en la vía administrativa, determinando que la sustanciación integral del mismo sea regulada por el RLAN.

Aunque el trámite del indicado medio de defensa se dispone de manera completa en el indicado reglamento, para los casos de lagunas se señala como normatividad supletoria el CFPC y para todo aquello que tenga naturaleza fiscal, se remite al CFF.

No se indica de expresamente, sin embargo se infiere de los preceptos transcritos, que la interposición del indicado recurso es de carácter obligatoria, antes de acudir a otra instancia.

4.1.4 Ley de Comercio Exterior

La **Ley de Comercio Exterior** (LCE) fue publicada en el DOF el 27 de julio de 1993, reformándose por última ocasión el 21 de diciembre del 2006.

Este cuerpo legal observa como medio de defensa en vía administrativa, al Recurso de Revocación, indicándolo en sus artículos del 94 al 98 y si bien es cierto que para su trámite y resolución remite a lo dispuesto por el CFF, también lo es que regula varios aspectos específicos de tal figura jurídica, determinando al efecto los casos de su procedencia, sus alcances y otras circunstancias que le aportan al menos cierta identidad con la disciplina que lo establece.

Cabe además insistir que resulta necesario agotar tal medio de impugnación, para la procedencia del juicio ante el TFJFA, acorde al párrafo segundo del artículo 95, es decir su agotamiento es obligatorio antes de acudir a la instancia jurisdiccional.

Los señalados dispositivos establecen lo siguiente:

“Artículo 94.-El recurso administrativo de revocación podrá ser interpuesto contra las resoluciones:

I. En materia de marcado de país de origen o que nieguen permisos previos o la participación en cupos de exportación o importación;

II. En materia de certificación de origen;

III. Que declaren abandonada o desechada la solicitud de inicio de los procedimientos de investigación a que se refieren las fracciones II y III del artículo 52;

IV. Que declaren concluida la investigación sin imponer cuota compensatoria a que se refieren la fracción III del artículo 57 y la fracción III del artículo 59;

V. Que determinen cuotas compensatorias definitivas o los actos que las apliquen;

VI. Por las que se responda a las solicitudes de los interesados a que se refiere el Artículo 89 A;

VII. Que declaren concluida la investigación a que se refiere el artículo 61;

VIII. Que desechen o concluyan la solicitud de revisión a que se refiere el artículo 68, así como las que confirmen, modifiquen o revoquen cuotas compensatorias definitivas a que se refiere el mismo artículo;

IX. Que declaren concluida o terminada la investigación a que se refiere el artículo 73;

X. Que declaren concluida la investigación a que se refiere el artículo 89 B;

XI. Que concluyan la investigación a que se refiere la fracción IV del artículo 89 F, y

XII. Que impongan las sanciones a que se refiere esta Ley.

Los recursos de revocación contra las resoluciones en materia de certificación de origen y los actos que apliquen cuotas compensatorias definitivas, se impondrán ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En los demás casos, el recurso se interpondrá ante la Secretaría.

Artículo 95.- El recurso a que se refiere este capítulo tiene por objeto revocar, modificar o confirmar la resolución impugnada y los fallos que se dicten contendrán la fijación del acto reclamado, los fundamentos legales en que se apoyen y los puntos de resolución.

El recurso de revocación se tramitará y resolverá conforme a lo dispuesto por el Código Fiscal de la Federación, siendo necesario su agotamiento para la procedencia del juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa⁷⁷.

Las resoluciones que se dicten al resolver el recurso de revocación o aquellas que lo tengan por no interpuesto, podrán ser impugnadas ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, mediante juicio que se substanciará conforme a lo dispuesto en el Código Fiscal de la Federación y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Las resoluciones no recurridas dentro del ámbito establecido en el Código Fiscal de la Federación se tendrán por consentidas, y no podrán ser impugnadas ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Artículo 96.- En relación con el recurso de revocación que se interponga contra las resoluciones y actos a que se refiere la fracción V del artículo 94, se estará a lo dispuesto en el artículo 95 en lo que no se oponga a las siguientes reglas:

I. Se interpondrá ante la autoridad que haya dictado la resolución, o bien, contra la que lo ejecute, salvo que en el mismo recurso se impugnen ambos,

⁷⁷ Las negritas son mías.

caso en el que deberá interponerse ante la autoridad que determinó las cuotas compensatorias;

II. Si se impugnan ambos, la resolución del recurso contra la determinación de cuotas compensatorias definitivas será de pronunciamiento previo al correspondiente a los actos de aplicación. La autoridad competente para resolver los primeros enviará copia de la resolución a la autoridad facultada para resolver los segundos. En caso de que se modifique o revoque la determinación de las cuotas compensatorias definitivas, quedará sin materia el recurso interpuesto contra los actos de aplicación de dichas cuotas, sin perjuicio de que el interesado interponga recurso contra el nuevo acto de aplicación;

III. Si se interponen recursos sucesivos contra la resolución que determinó la cuota compensatoria y contra los actos de aplicación, se suspenderá la tramitación de estos últimos. El recurrente estará obligado a dar aviso de la situación a las autoridades competentes para conocer y resolver dichos recursos. La suspensión podrá decretarse aun de oficio cuando la autoridad tenga conocimiento por cualquier causa de esta situación, y

IV. Cuando se interponga el juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, impugnando la resolución dictada al resolver el recurso de revocación interpuesto contra la determinación de la cuota compensatoria definitiva, impugne posteriormente también la resolución que se dicte al resolver el recurso contra los actos de aplicación, deberá ampliar la demanda inicial dentro del término correspondiente para formular esta última impugnación.

Artículo 97.- En relación a las resoluciones y actos a que se refieren las fracciones IV, V, VI y VIII del Artículo 94, cualquier parte interesada podrá optar por acudir a los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia de prácticas desleales contenidos en tratados comerciales internacionales de los que México sea parte. De optarse por tales mecanismos:

I. No procederá el recurso de revocación previsto en el artículo 94 ni el juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa contra dichas resoluciones, ni contra la resolución de la Secretaría dictada como consecuencia de la decisión que emane de dichos mecanismos alternativos, y se entenderá que la parte interesada que ejerza la opción acepta la resolución que resulte del mecanismo alternativo de solución de controversias;

II. Sólo se considerará como final la resolución de la Secretaría dictada como consecuencia de la decisión que emane de los mecanismos alternativos. Las partes interesadas que acudan a un mecanismo alternativo de solución de controversias o, en su caso, las partes interesadas sujetas al pago de cuota compensatoria que podría modificarse en virtud de tal mecanismo, podrán garantizar las cuotas compensatorias definitivas en los términos de la fracción III del artículo 98 de esta Ley. Asimismo, en caso de que la cuota compensatoria determinada en las revisiones administrativas sea menor que la vigente al momento en que se inicie el mecanismo alternativo de solución

de controversias, deberán garantizar o pagar la diferencia entre dichas cuotas en tanto dicho mecanismo no se resuelva de forma definitiva, y

III. Se observará lo establecido en el artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Artículo 98.- Además de lo dispuesto en los Artículos 96 y 97, los recursos relacionados con las resoluciones a que se alude en las fracciones IV, V, VI y VIII del Artículo 94, se sujetarán a las siguientes reglas:

I.-Cuando dichas resoluciones sean recurribles mediante mecanismos alternativos de solución de controversias pactados por México en tratados internacionales, el plazo para interponer el recurso de revocación no empezará a correr sino hasta que haya transcurrido el previsto en el tratado internacional de que se trate para interponer el mecanismo alternativo de solución de controversias;

II.-Cuando dichas resoluciones sean recurribles mediante mecanismos alternativos de solución de controversias pactados por México en tratados internacionales, el recurrente que opte por el recurso de revocación deberá cumplir, además, con las formalidades previstas en el tratado internacional de que se trate; y

III. Las partes interesadas que acudan al recurso de revocación, al juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa o a los mecanismos alternativos de solución de controversias a que se refiere esta Ley, podrán garantizar el pago de las cuotas compensatorias definitivas, en los términos del Código Fiscal de la Federación, siempre que la forma de garantía correspondiente sea aceptada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público”.

El RR establecido en la LCE es enviado en su tramitación al CFF, sin embargo contrario a lo que acontece en la LA, no se remite íntegramente desde su denominación, pues aunque no totalmente pero sí regula varios supuestos como lo son los casos de su procedencia, sus alcances y otras situaciones.

Expresamente la LCE determina que la interposición del indicado recurso es de carácter obligatoria, antes de acudir al TFJFA.

4.1.5 Ley de la Propiedad Industrial

La **Ley de la Propiedad Industrial (LPI)**, se publicó en el DOF el 27 de junio de 1991, actualizándose su última reforma el 9 de abril del 2012.

En ella aparece el Recurso de Reconsideración para los casos concretos que prevé al respecto y ante la propia autoridad administrativa, con reglas adjetivas específicas las que incluso complementa con la supletoriedad del CFPC (artículo 187), dándole plena congruencia con el texto legal respectivo.

Tal medio de defensa administrativo se acata puntualmente en los ordinales 200, 201 y 202 del indicado cuerpo legal, que citan:

“Artículo 200.- Procede el recurso de reconsideración contra la resolución que niegue una patente, registro de modelo de utilidad y diseño industrial, el cual se presentará por escrito ante el propio Instituto en un plazo de treinta días, contado a partir de la fecha de notificación de la resolución respectiva. Al recurso se acompañará la documentación que acredite su procedencia.

Artículo 201.- Analizados los argumentos que se exponen en el recurso y los documentos aportados, el Instituto emitirá la resolución que corresponda, la cual deberá comunicarse por escrito al recurrente.

Artículo 202.- Sí la resolución que emita el Instituto niega la procedencia del recurso se comunicará por escrito al recurrente y se publicará en la Gaceta. Cuando la resolución sea favorable al recurrente se procederá en los términos del artículo 57 de esta Ley”.

Así la LPI dispone como recurso administrativo el de Reconsideración, lo cual efectúa de forma que puede señalarse suficiente en cuanto a su procedimiento y en relación a las hipótesis que menciona, siendo de agotamiento obligatorio antes de acudir a otra instancia.

4.1.6 Ley del Seguro Social

Por su parte la **Ley del Seguro Social** (LSS), se publicó en el DOF el 21 de diciembre de 1995 y la última reforma realizada se divulgó en ese medio el 28 de mayo del 2012.

En su capítulo de MD, artículos del 294 al 296, la LSS prevé que cuando los patrones y demás sujetos obligados, así como los asegurados o sus beneficiarios consideren impugnabile algún acto definitivo del Instituto, podrán recurrir en inconformidad, en la forma y términos que establezca el reglamento, o bien acudir ante la JFCA, en tanto que las que se presenten entre el Instituto y los patrones y demás sujetos obligados, se tramitarán ante el TFJFA.

Se considera asimismo la queja administrativa que se interpone ante el propio Instituto, la cual tendrá la finalidad de conocer las insatisfacciones de los usuarios por actos u omisiones del personal institucional vinculados con la prestación de los servicios médicos, siempre que los mismos no constituyan un acto definitivo impugnabile a través del Recurso de Inconformidad, debiendo el procedimiento administrativo de queja agotarse previamente al conocimiento que deba tener otro órgano o autoridad de algún procedimiento administrativo, recurso o instancia jurisdiccional.

Los indicados artículos expresamente indican lo siguiente:

“Artículo 294. Cuando los patrones y demás sujetos obligados, así como los asegurados o sus beneficiarios consideren impugnabile algún acto definitivo del Instituto, podrán recurrir en inconformidad, en la forma y términos que establezca el reglamento, o bien proceder en los términos del artículo siguiente.

Las resoluciones, acuerdos o liquidaciones del Instituto que no hubiesen sido impugnados en la forma y términos que señale el reglamento correspondiente, se entenderán consentidos.

Artículo 295. Las controversias entre los asegurados o sus beneficiarios y el Instituto sobre las prestaciones que esta Ley otorga, deberán tramitarse ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, en tanto que las que se presenten entre el Instituto y los patrones y demás sujetos obligados, se tramitarán ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Artículo 296. Los derechohabientes podrán interponer ante el Instituto queja administrativa, la cual tendrá la finalidad de conocer las insatisfacciones de los usuarios por actos u omisiones del personal institucional vinculados con la prestación de los servicios médicos, siempre que los mismos no constituyan un acto definitivo impugnabile a través del recurso de inconformidad.

El procedimiento administrativo de queja deberá agotarse previamente al conocimiento que deba tener otro órgano o autoridad de algún procedimiento administrativo, recurso o instancia jurisdiccional.

La resolución de la queja se hará en los términos que establezca el instructivo respectivo”.

Por su parte el reglamento al que alude la LSS, se refiere específicamente en este particular al Reglamento del Recurso de Inconformidad (RRI), publicado el 30 de junio de 1997 y vigente a partir del 1º de Julio de ese año.

El RRI es un ordenamiento acabado que dispone integralmente la interposición, trámite y resolución de tal medio de defensa, en un total de 34 artículos exclusivos al efecto, que determinan casuísticamente los pormenores de la sustanciación de dicha figura impugnativa, señalando incluso en su artículo 1º que:

“El recurso de inconformidad señalado en el artículo 294 de la Ley del Seguro Social, se tramitará conforme a las disposiciones de este Reglamento y a falta de disposición expresa, se aplicarán supletoriamente el Código Fiscal de la Federación, la Ley Federal del Trabajo, el Código Federal de Procedimientos Civiles o el derecho común, siempre que las disposiciones de dichos ordenamientos no contravengan la Ley del Seguro Social o sus reglamentos”.

Ejemplo a seguir sin lugar a ninguna duda el anterior en materia de MD, para cualquier ordenamiento de carácter administrativo, pues incluso la LSS determina específicamente un ordenamiento reglamentario especial, como lo es el RRI, para la tramitación total del indicado medio de impugnación, sin distraerse en otras temáticas las que, por cierto, prevé igualmente en disposiciones reglamentarias distintas a manera complementaria o interpretativa de la ley.

El Recurso de Inconformidad en comento se indica como obligatorio antes de acudir a otra instancia.

4.1.7 Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica

La **Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica (LSPEE)**, se promulgó el día 22 de diciembre de 1975 en el DOF, presentándose su última reforma apenas el 9 de abril del 2012.

La LSPEE contiene como recurso administrativo al de Reconsideración, del cual dispone de una manera compacta su sustanciación integral, solo en lo que concierne al material probatorio, especialmente el ofrecimiento, recepción y desahogo de pruebas, se remite a la supletoriedad del CFPC.

El Recurso de Reconsideración mencionado se encuentra instaurado por el artículo 43 de la LSPEE, de la siguiente forma:

“ARTICULO 43.-En caso de inconformidad con las resoluciones de la Secretaría competente, dictadas con fundamento en esta Ley y demás disposiciones derivadas de ella, el interesado podrá solicitar ante la propia Secretaría, dentro del plazo de 15 días hábiles siguientes a su notificación, la reconsideración de dicha resolución.

En este recurso podrán ofrecerse toda clase de pruebas, excepto la confesional.

Al interponerse deberán acompañarse los documentos en que conste la resolución recurrida y acreditarse la personalidad de quien promueva.

Para el desahogo de las pruebas ofrecidas se concederá al recurrente un plazo no menor de 8 ni mayor de 30 días hábiles, que la Secretaría que conozca del recurso fijará según el grado de dificultad que el mencionado desahogo implique. **Quedará a cargo del recurrente la presentación de testigos⁷⁸**, dictámenes y documentos. De no presentarlos dentro del término

⁷⁸ Las negritas son mías.

concedido, la prueba correspondiente no se tendrá en cuenta al emitir la resolución respectiva. En lo no previsto en este párrafo, será aplicable supletoriamente, en relación con el ofrecimiento, recepción y desahogo de pruebas, el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Los recursos serán resueltos por los funcionarios que corresponda, de conformidad con lo previsto en el reglamento interior de la respectiva Dependencia; o en los acuerdos delegatorios de facultades; salvo cuando se trate de resoluciones que emita el Secretario, caso en el cual le corresponderá resolver el recurso.

Las resoluciones no recurridas dentro del término de 15 días hábiles, las que se dicten durante el trámite del recurso o al resolver éste, así como aquéllas que lo tengan por no interpuesto, tendrán administrativamente el carácter de definitivas.

La interposición del recurso suspenderá la ejecución de la resolución recurrida por cuanto al pago de multas, de las indemnizaciones y demás prestaciones, por un plazo de 6 días hábiles. Cuando dentro de dicho plazo se garantice su importe en los términos del Código Fiscal de la Federación, continuará la suspensión hasta que la Secretaría competente resuelva el recurso. De no constituirse la garantía cesará la suspensión sin necesidad de declaración y procederá la ejecución.

Respecto de otras resoluciones administrativas, la interposición del recurso suspenderá la ejecución de la resolución impugnada si así lo solicitare el recurrente y surtirá efectos hasta que el oficio o a petición del propio recurrente se resuelva en definitiva sobre dicha suspensión, que sólo se otorgará si concurren los siguientes requisitos:

I.-Que el recurrente la hubiere solicitado;

II.-Que se admita el recurso;

III.-Que la suspensión no traiga como consecuencia la consumación o continuación de actos u omisiones que impliquen perjuicios al interés social o al orden público;

IV.- Que no se ocasionen daños o perjuicios a terceros, a menos que se garantice el pago de éstos para el caso de no obtenerse resolución favorable, y

V.- Que la ejecución de la resolución recurrida produzca daños o perjuicios de imposible o difícil reparación en contra del recurrente”.

La LSPEE dispone consecuentemente como medio de defensa en la vía administrativa, el relacionado recurso de reconsideración, determinando su

procedimiento completo y dándole el carácter de obligatorio antes de impugnar en una instancia diversa.

4.2 Consideraciones finales sobre ejercicio de legislación nacional comparada

Después de desarrollar el comparativo de legislaciones de índole administrativa en el contexto nacional mexicano, se puede concluir, si temor al error, la tendencia marcada existente en los propios ordenamientos legales de establecer sus propios MD administrativos.

Asimismo que al instituirlos, determinen el procedimiento bajo el cual se sustanciarán, lo que en la mayoría de los casos se hace de una manera suficiente, remitiendo ciertamente algunos aspectos a la supletoriedad de otros ordenamientos, pero para hipótesis específicas.

Llama la atención que algunos de los cuerpos legales analizados, al establecer lo relativo a las probanzas admisibles, admiten expresamente la de testigos, es decir, queda en evidencia que dicho medio probatorio no está proscrito del ámbito administrativo en tratándose de MI.

Por otra parte, algunas de las normatividades examinadas disponen a los MD de índole administrativa y para su tramitación integral, se remiten a las normas de ordenamientos reglamentarios, donde se desarrolla de una forma acabada el procedimiento para su trámite, lo que indiscutiblemente sí aporta certeza jurídica a los recurrentes en la materia.

Por último, en la mayoría de los casos los recursos de naturaleza administrativa instituidos por las leyes en examen, se disponen con carácter

obligatorio, es decir deben agotarse previamente antes de acudir a otras instancias, muy especialmente a la de naturaleza jurisdiccional.

En las referidas condiciones, del simple comparativo se desprende que es notoria la insuficiencia que en ese renglón presenta la LA vigente, pues tal codificación al referirse a los MD de índole administrativa, se concreta a realizar remisión de todo el tema a las reglas del CFF, es decir ni tan siquiera dispone un medio propio, como tantas veces se mencionó en apartados anteriores.

También adolece por completo de una precisión de la sustanciación integral del RRA al que alude, tanto en su texto como en el RLA vigente, donde absolutamente nada se menciona al respecto, pues en todo caso solo nombra al recurso de mérito pero en momento alguno, ni por asomo, determina regla alguna a la que deberá sujetarse el procedimiento respectivo.

Además, contrario a la tendencia mayoritaria de legislaciones de naturaleza similar, el carácter que se determina al RRA es optativo, esto es no se precisa su agotamiento para poder acudir por la vía jurisdiccional, específicamente ante el TFJFA, como si lo ubican la mayoría de las normatividades que se analizaron, quienes lo fijan con un carácter obligatorio antes de acudir a otras instancias.

Se advierte además del ejercicio de confrontación establecido, que no existe uniformidad por parte del legislador federal al momento de disponer los MD en las normatividades de carácter administrativo, los que claramente aborda sin el más mínimo cuidado, sin fijar un procedimiento o seguir un método legislativo definido al respecto.

De esa manera debe concluirse que la legislación aduanera vigente en la nación mexicana, es completamente defectuosa en tratándose de sus MD en vía administrativa, no adaptándose al contexto de su aplicación, ni a la tendencia de la

materia y, más aún, determinando con ello la defectuosidad del SNA al que corresponde.

Tabla 6:
Derecho comparado: Legislación administrativa mexicana

NORMATIVA	VIGENCIA	RECURSO ADMINISTRATIVO	ARTÍCULOS	CARACTER
LA	1995	Revocación	203	Optativo
CFF	1981	Revocación	116-133-A	Optativo
LINFONAVIT	1972	Inconformidad	52-54	Optativo
RCIVINFONAVIT	1973	Inconformidad	7-15	Optativo
LAN	1992	Revisión	124	Obligatorio
RLAN	1994	Revisión	190-197	Obligatorio
LCE	1993	Revocación	94-98	Obligatorio
LPI	1991	Reconsideración	200-202	Obligatorio
LSS	1995	Inconformidad	294-296	Obligatorio
RRI	1997	Inconformidad	1-34	Obligatorio
LSPEE	1975	Reconsideración	43	Obligatorio

Fuente: Elaboración propia. La presente tabla muestra los ordenamientos legales de índole administrativa nacional, año de entrada en vigor, RA específicos que determinan, preceptos legales que los contemplan y el carácter de interposición.

Conclusiones

En el contexto jurídico nacional actual, es indiscutible que el DA es reconocido y considerado como una novedosa rama del derecho público, que no sólo se limita a normar el aspecto tributario de la actividad como fue su objetivo en algún momento, sino que cada vez va adquiriendo atribuciones mucho más amplias, introduciéndose con mayor incidencia en el campo económico, financiero, de fomento industrial, salud, ecológico o del medio ambiente, comercial, de propiedad intelectual, el tráfico ilegal de personas, de drogas, el combate al contrabando de mercancías y la piratería, entre otros.

Si en el pasado la actividad fiscal sobresalía sobre otras tareas aduaneras, es un hecho que en estos momentos su objetivo básico es de derecho protector y la tarea tributaria implícita, mayormente soporta propósitos de índole extrafiscal.

Así el DA es y se trata ya, como rama perteneciente al derecho público, de un SN que cuenta como tal, con conceptos propios y principios lógicos y axiológicos que lo identifican de manera particular, sustentándose preponderantemente en la LA, cuya versión actual amalgama una serie de supuestos, circunstancias y figuras que distan mucho de las regulaciones contenidas en sus antecesoras la Ley Aduanal de 1935, el Código Aduanero de 1951 y la Ley Aduanera de 1981.

No obstante el DA en la actualidad está lejos de reunir a plenitud las propiedades formales que como SN debe colmar, tales como la completitud, la coherencia y la independencia, para quedar en condiciones de atribuirle la autonomía necesaria que debe caracterizarlo, transformándose por ende en un sistema defectuoso.

Acontece, entre otros casos, que la LA, pilar fundamental del SNA, en un sólo artículo, el 203 párrafo primero, instituye al recurso administrativo de revocación como primera y única oportunidad de defensa y en vía de control interno, antes de acudir a la instancia jurisdiccional competente, para cualquier agraviado con alguna resolución de la AA, pero inmerso en una enorme laguna normativa, al simplemente concretarse a nombrarlo pero sin delinear con precisión sus supuestos de procedencia, reglas especiales a que se encuentre sujeto, suspensiones, medidas precautorias que implique o pueda hacerlo, instancia específica para interponerse, medios de convicción admisibles, plazos o términos, características de la resolución que deba recaerle, requisitos de forma, ni nada, ya que en todo lo remite, vía supletoriedad, a las reglas particulares del RR establecido en el CFF, que desde luego se ciñe a los casos y presupuestos propios del ámbito eminentemente fiscal, donde no se distinguen ni caben variadas hipótesis y figuras que presupone la actividad de las aduanas.

De hecho y en los términos en que se encuentra redactado el ordinal 203 primer párrafo de la LA, puede válidamente afirmarse que en lo referente al RRA, no se acata de forma plena la esencia del artículo 14 de la CPEUM, esto es que no garantiza la garantía de audiencia.

Resulta de explorado derecho que en todos los ordenamientos legales en los que confluyen reglas sustantivas y adjetivas, en especial los de naturaleza administrativa, por lógica y necesidad jurídica, atentos al contenido e interpretación de la fracción IV del artículo 107 de la CPEUM, deben establecerse los medios y mecanismos de defensa a los que pueden acudir los destinatarios de la norma, para procurar que en los actos y omisiones que se originen al amparo de su texto, se garantice la justicia completa dotada de imparcialidad y apegada a los principios del derecho, muy específicamente la indicada garantía de audiencia, algo que en la LA no se surte.

Pero más aún, con la paupérrima redacción con la que se instituye al RRA, carente de sintaxis, se incumple también con las obligaciones que le derivan al Estado mexicano a raíz de los Pactos de San José e Internacional de Derechos Civiles y Políticos a los que se encuentra adherido, pues de esa forma no se garantiza de modo alguno un recurso sencillo, rápido y efectivo al que tenga acceso cualquier persona y donde se dé un pronunciamiento susceptible de cumplimiento.

Y si para el caso el recurso administrativo como tal, representa un instrumento procesal fundamental al alcance del gobernado para oponerse a la actuación de la autoridad que considere vulnere su esfera jurídica, en consecuencia lo señalado debe considerarse grave en extremo.

De esa manera queda de manifiesto que la LA, ante la carencia de un medio administrativo propio de impugnación, se ve necesitada de hipótesis normativas de ajeno sector como el fiscal, para suplir sus omisiones y deficiencias sobre el particular, reduciéndose a éste ámbito, lo que determina la defectuosidad y carencia de autonomía del SNA, desde la perspectiva de la filosofía del derecho.

Por esa causa es claro que el RRA no se ciñe ni adapta al contexto de su aplicación, habida cuenta que al extrapolar las reglas específicas que al efecto contiene el CFF, ocurre que las mismas no se ajustan ni pueden hacerlo, a una gama variada de situaciones contenidas en el ordenamiento aduanero, dado que la ley fiscal tutela bienes jurídicos diferentes de muchas maneras, es decir se trata de dos sistemas normativos con hipótesis, supuestos y figuras propias y con objetivos disímiles en esencia.

Además el RRA en forzada concordancia con la legislación fiscal, está previsto por la ley de la materia con el carácter de optativo, es decir puede hacerse o no hacerse uso de él, de acuerdo a los intereses del agraviado, quién simple y llanamente puede obviarlo y acudir a la instancia jurisdiccional (TFJFA).

Nunca atisbaron los legisladores que el RR constituye una eficaz herramienta de autotutela en la actuación de la autoridad administrativa aduanera, que le permite corregir, en vía de control interno, errores administrativos, sin que otras esferas competenciales se percaten de ellos, además le proporciona un conocimiento pleno de las fallas en las leyes y procedimientos, pero sobre todo, evita recargar de trabajo a instancias de naturaleza jurisdiccional y los costos para el agraviado que suponen los tramites en tales órbitas, lo que adquiere mayor sentido al relacionar las estadísticas plasmadas en la figura 12, tocante a los RRA interpuestos y resueltos durante el periodo del 2006 al 2011, con resultados favorables al recurrente, circunstancias que evidentemente no se tomaron en consideración al atribuirle dicha característica.

Por tal motivo se afirma que ese hecho resulta inadecuado y contradictorio con la esencia de tal figura impugnativa, más en la ágil práctica aduanera, lo que se debe modificar para darle congruencia con el texto legal de la materia y proveer mayor seguridad jurídica a los gobernados y menos argumentos de obstáculos a las autoridades aduaneras, disponiendo su agotamiento obligatorio, en estricto apego al principio de definitividad, antes de acudir a la instancia jurisdiccional, máxime que ha quedado claro a través del comparativo de legislación efectuado, que la tendencia internacional de aduanas y la administrativa nacional, determinan ese agotamiento previo y obligatorio.

También quedo evidenciado que en la mayoría de los casos específicos sometidos al comparativo de legislación indicado, existe la propensión, nacional e internacional, a prever a los MD de índole administrativa en el ordenamiento legal correspondiente y si acaso, de forma reglamentaria, pero siempre procurando delinearlos de la manera concreta, clara y efectiva que alcancen su justo propósito y satisfagan toda característica formal y material, para que representen la mayor facilidad, entendimiento y beneficio a los potenciales recurrentes.

Ahora bien, como se ha afirmado, en el contorno aduanero existen variadas instituciones, figuras, hipótesis y supuestos que ninguna relación guardan con la materia eminentemente fiscal y, desde luego, que nunca pueden actualizarse en el campo tributario, de ahí lo impráctico y lesivo que resulta el aplicar un medio de impugnación de éste entorno a un terreno tan disconforme como lo es aquél.

Por esa razón y otras más que enseguida se indican, se sostiene que el artículo 203 párrafo primero de la LA, antes que remitirse a las reglas del CFF en tratándose de la revocación, debe disponer y delinear de forma acabada y particular al RR, determinándolo como un medio de impugnación en vía administrativa propio y, claro está, dotándolo del cúmulo de reglas adjetivas necesarias para el cumplimiento de sus objetivos, que no deben ser otros que garantizar una plena y cabal garantía de audiencia a los gobernados ubicados en los supuestos del ordenamiento aduanero, así como la autotutela puntual en la actuación de la autoridad encargada de aplicar dicha normatividad.

Específicamente en esto se deben fijar los términos o plazos que la agilidad comercial y la práctica aduanera real, inmersa en la globalización, dicten en eventos tales como el abandono tácito de mercancías depositadas en favor del FF, el embargo precautorio y el aduanamiento de mercancías, así como en los supuestos de destrucción y enajenación inmediata de las mismas o su retención y de los medios de transporte por ocasionar daños a recintos fiscales, en salvaguarda de los legítimos intereses de los particulares y de la misma AA.

También el dispositivo sujeto a análisis debe ocuparse de prever supuestos referentes a circunstancias como la de agentes y apoderados aduanales, al actualizarse el procedimiento de cancelación de patente y autorizaciones y varios aspectos más de dichas figuras, que precisan contar con mayores posibilidades de defensa al quedar inauditos frente a una eventual suspensión de su actividad, tanto en el aporte probatorio como por lo que hace a la suspensión provisional de

las medidas adoptadas por la AA al efecto, ya que el ámbito fiscal es ajeno por completo a tales instituciones y situaciones.

Igualmente el dispositivo 203 de la LA, debe atenderse de dotar de mecanismos de defensa eficientes a los agentes aduanales ante la responsabilidad solidaria que les resulta en el pago de los impuestos al comercio exterior y de las demás contribuciones, así como de las cuotas compensatorias causadas con motivo de la introducción o extracción de mercancías del territorio nacional y sus accesorios, originados a causa de las importaciones o exportaciones en cuyo despacho aduanero intervengan, pues se advierte una injusticia que incluso se permita en casos tales que sólo a ellos se les pueda imponer la sanción de pago, donde bien puede preverse, dependiendo de las circunstancias del caso, algún mecanismo benéfico de orden o una responsabilidad subsidiaria en el cobro respectivo.

Es además imperativo que en las reglas de sustanciación del RRA, se regule la posibilidad de suspender provisionalmente, sea mediante caución o de la manera en que quede garantizada su correcta actuación, la suspensión en su actividad ante un procedimiento de cancelación de patente, garantizándose de forma cabal con ello la garantía de audiencia de los agentes aduanales involucrados ante la seriedad del caso.

Igualmente el RRA debe encargarse, en los supuestos de suspensión de las actividades de los recintos fiscalizados, de la forma de salvaguardar provisionalmente los derechos de los particulares encargados de ellos y de los terceros que requieran de los mismos en sus actividades, ya que nada se prevé en tal sentido por el actual recurso fiscal de revocación que le aplica supletoriamente.

En similares condiciones se presenta lo concerniente a la declaración de dinero que debe efectuar cualquier persona ante la AA, al rebasar el límite de los diez mil dólares de los Estados Unidos de América, so pena de ordenar y

practicar el embargo precautorio en los términos del CFF de las cantidades no declaradas, donde es necesario que se instituya un procedimiento propio al efecto, toda vez que la referida codificación fiscal atiende a intereses específicos del medio que regula, en el que ni siquiera existe equivalencia en la cantidad con el ámbito aduanero, además de que en tales casos, el RRA debe precisar el modo en el que se puede recurrir la actuación y supuestos especiales para la devolución correspondiente de numerario o el destino de éste, provisional y en términos definitivos, en caso de omitirse o no acreditarse de forma plena la comprobación de su procedencia.

Entonces es totalmente nítido que el SNA, el propio RRA, no pueden desatenderse como hoy se hace, de una variada gama de supuestos actualizados en su ámbito exclusivo que ameritan inminente regulación y donde los afectados, ante la indiferencia manifiesta que de ello hace el CFF, especialmente su RR, se ven compelidos a buscar otras instancias de defensa, como suele acontecer en un sin número de casos a través del juicio de amparo.

Y es que después de desarrollado el comparativo de legislaciones de índole aduanera y administrativa, en los contextos internacional y nacional mexicano, se debe concluir, si temor al error, la defectuosidad del mecanismo administrativo de defensa previsto por la LA, sobre todo ante la tendencia marcada existente en los ordenamientos legales de naturaleza tal, de instituir sus propios MD administrativos, confeccionados y delimitados al ámbito específico de aplicación, con la concreta precisión de reglas y supuestos particulares y en general determinando su sustanciación integral y completa.

Necesario comentar que algunas de las normatividades comparadas, disponen a los MD de índole administrativa en lo particular y para su tramitación integral, es decir instancias, plazos, requisitos de forma y fondo, medidas especiales, medios probatorios y efecto de sus resoluciones, se remiten a las normas de ordenamientos reglamentarios, donde se desarrolla de una forma

acabada el procedimiento para su trámite, lo que indiscutiblemente sí aporta certeza jurídica a los recurrentes en la materia, especialmente les permite gozar de una cabal garantía de audiencia al respecto.

En resumen, no puede ni debe permitirse y menos mantenerse, la insuficiencia jurídica que padece el artículo 203 de la LA, pues como se ha repetido, previéndose en ese apartado al único medio de defensa en vía administrativa del que se dispone para garantizar legalidad en la actuación de la autoridad aduanera y aportar seguridad jurídica al gobernado, sobre todo consagrándole su garantía de audiencia, es notorio que su redacción y contenido actual, carente de cualquier regulación adjetiva y sujeto a una supletoriedad fiscal total, inadecuada en la mayoría de los casos, provoca la defectuosidad jurídica del SNA.

Por tales razones se concluye lo imperiosa y necesaria que resulta una profunda y razonada reforma sobre el particular por parte del PLF, centrada en teoría y práctica a tal actividad, ajustada a la realidad nacional e internacional de la materia, que consienta disponer de una codificación coherente, completa e independiente, ordenada sistemáticamente y provista de un mecanismo de impugnación interno propio, oportuno y práctico, perfectamente delimitado al ámbito aduanero, alineado con sus objetivos, ajustado a sus hipótesis específicas y al alcance de los particulares afectados por los actos y resoluciones de la autoridad, que les garantice la salvaguarda de sus legítimos intereses y evite menoscabo patrimonial innecesario y, por añadidura, posibilite la autotutela y puntual control de la tarea pública aduanera.

Esto mediante la institución integral y completa, adaptada al contexto de la actividad regulada, que observe en el título noveno del aludido cuerpo legal, la figura del RR, como medio de defensa administrativo ordinario y disponga la sustanciación armónica y específica del mismo, con reglas adjetivas efectivas, acordes y congruentes a los supuestos normativos de la legislación de la

materia, que posibilite supuestos concretos para las circunstancias propias que deriven de su aplicación, o en su defecto, de la pauta clara para que todo esto sea previsto de dicha manera en el ordenamiento reglamentario respectivo y que en tal cuerpo regulatorio, se adicione el procedimiento de manera cuidada y acabada para su debido cumplimiento.

En ese orden de ideas, el RR que se propone y requiere con urgente necesidad en materia aduanera, cuando menos, debe considerar lo siguiente:

l). Un apartado de disposiciones generales, donde se determine como mínimo:

a). La instancia competente para conocer, tramitar y resolver el RRA;

b). Las causas de improcedencia del RRA;

c). La suspensión provisional de las determinaciones precautorias emitidas por la AA, en los actos que sean motivo de impugnación, así como la forma de garantizarla;

d). La fijación de un término ordinario para la interposición del recurso, y uno especial para casos de necesidad o urgencia que determine la propia LA;

e) La indicación y reglas del destino provisional y el definitivo de las mercancías embargadas;

f). Las probanzas admisibles en el recurso; y,

g). La obligatoriedad de agotar de forma previa el RRA, antes de acudir ante la instancia jurisdiccional.

II). Los requisitos del escrito en el cual se plantee el RRA, especificando cuando menos:

a). El nombre y firma del recurrente; domicilio para oír y recibir notificaciones, así como su Registro Federal de Contribuyente;

b). La identificación del acto que se impugna y, en su caso, número y fecha de la resolución, importe y efectos de la sanción, fecha de su notificación y autoridad emisora del mismo;

c). Los hechos que originan la impugnación;

d). Los agravios que cause el acto impugnado;

e). En su caso, la solicitud de suspensión provisional de las medidas precautorias determinadas por la AA con motivo del acto recurrido, identificando la medida, los motivos justificados de la petición y la propuesta de garantía al efecto;

f). Las pruebas que se ofrezcan y su relación con el acto impugnado; y,

g). La forma de subsanar el escrito cuando fuere oscuro, irregular o no cumpla con los requisitos preestablecidos, requerimiento y apercibimientos al efecto.

III. Los documentos que deban acompañarse al escrito de interposición del RRA, en especial:

a). El documento en que conste el acto impugnado;

b).-Original o copia certificada de los documentos que acrediten la personalidad del recurrente, cuando actúe a nombre de otro;

c). Constancia de notificación del acto impugnado, excepto cuando el promovente declare bajo protesta de decir verdad que no recibió la misma; y,

d). Las pruebas documentales que ofrezca y, en su caso, la designación del lugar en que éstas se encuentren.

IV. La manera de realizarse las notificaciones y plazos para que produzcan sus efectos.

V. Las reglas y el alcance para cuando se alegue que un acto definitivo no fue notificado o que se hizo la notificación en forma ilegal.

VI. Las causales de sobreseimiento del RRA.

VII. El trámite respectivo del recurso, una vez admitido.

VIII. Las facultades de la autoridad de conocimiento, para solicitar informes en aras de ampliar la investigación del caso y término para ello.

IX. Las facultades concedidas a la autoridad que conozca del recurso, para allegarse información adicional que le permita conocer la verdad material del caso.

X. Las reglas específicas para el ofrecimiento, admisión, desahogo y valoración de las pruebas propuestas, plazos y circunstancias especiales al respecto.

XI. La forma de resolver el recurso, efectos de la resolución respectiva y plazo para su notificación, donde se dé un pronunciamiento en alguno de los siguientes sentidos:

a). Las razones de improcedencia del RRA y confirmación del acto impugnado;

b). La confirmación de las medidas precautorias adoptadas por la AA de forma previa, tornándolas en definitivas;

c). Las sanciones que la infracción o hecho amerite;

d). La declaración de procedencia del RR y la revocación del acto recurrido;

e). La ineficacia de las medidas precautorias adoptadas de manera previa por la AA y su levantamiento; y,

f). Las consecuencias que la revocación determine.

XII. La forma, plazo, instancia y medio específico para impugnar la resolución que confirme, total o parcialmente, el acto recurrido.

Una vez materializado lo anterior, México contará con una legislación aduanera cada vez más completa, identificada y concordante con el SN en el que recae.

Recomendaciones

Después de exponerse las notorias y perjudiciales deficiencias que provoca la disposición actual del RRA en la ley de la materia, resulta necesaria, adecuada y

urgente la implementación de un sistema de MD particularmente definido en la LA nacional, donde se instituya de manera completa y acabada al RR, delimitando con precisión sus supuestos de procedencia, reglas especiales a que se encuentre sujeto, suspensiones, medidas precautorias que implique o pueda hacerlo, instancia específica para interponerse, notificaciones, medios de convicción admisibles, plazos o términos, características de la resolución que deba recaerle y requisitos de forma y fondo.

Pero todo esto debe ser determinado a la luz de la complejidad práctica que representa la actividad aduanera desarrollada tanto en las 49 aduanas del país, como más allá de las fronteras, en el plano internacional, en el entorno global.

Tal adecuación legislativa bien puede implementarse en el propio texto de la LA, adicionando los apartados necesarios al artículo 203 o ampliando los preceptos para ello; como también disponiéndolo en la norma reglamentaria del indicado ordenamiento, en un apartado diseñado ex profeso para ello.

Esto posibilitará sin ninguna duda, que el SNA sea complementado y fortalecido, colocándolo en aptitud plena, hablando de MD de índole administrativa, de colmar sus propiedades formales de coherencia, completitud e independencia, que eventualmente le aporten la autonomía a la que debe aspirarse, jurídicamente hablando, pero sobre todo, que facilite y optimice el empleo de sus normas particulares tanto al sujeto activo aduanero, como a los particulares recurrentes de las resoluciones de aquéllos.

Tarea ésta que necesariamente debe ser abordada sin demora por los Poderes Ejecutivo y Legislativo Federales, mediante una razonada y concreta iniciativa de ley que retome las consideraciones expuestas en esta investigación como sustento y las lleve a la realidad práctica, procurando en todo momento la seguridad jurídica a los beneficiarios del Sistema Aduanero Mexicano.

Índice de Tablas

		Página
Tabla 1	Principales recursos administrativos.....	65
Tabla 2	Vehículos embargados en las 49 aduanas, periodo 2006-2010.....	110
Tabla 3	Vehículos embargados en las 49 aduanas, periodo 2011...	111
Tabla 4	Pedimentos a la importación pagados y tramitados en las aduanas, periodo 2006-2010.....	114
Tabla 5	Derecho comparado internacional: Recursos administrativos en materia aduanera.....	221
Tabla 6	Derecho comparado: Legislación administrativa mexicana..	251

Índice de Figuras

	Página
Figura 1 Clasificación de los medios de impugnación.....	59
Figura 2 Total de entradas a México por calidad y característica migratoria, durante el 2011.....	107
Figura 3 Total de entradas a México por calidad y característica migratoria, durante el primer semestre de 2012.....	108
Figura 4 Cantidad de mercancías que causaron abandono a favor del Fisco Federal por el periodo de 2006 a 2010, en las Aduanas del país.....	109
Figura 5 Cantidad de mercancías que causaron abandono a favor del Fisco Federal por el periodo de 2011, en las Aduanas del país.....	109
Figura 6 Vehículos embargados en las 49 aduanas, periodo 2006-2010.....	111
Figura 7 Vehículos embargados en las 49 aduanas, periodo 2011..	112
Figura 8 PAMA's iniciados y determinados en las 49 aduanas del país, periodo del 2006 al 2010.....	112
Figura 9 PAMA's determinados con resolución condenatoria y pagados, periodo 2006 al 2010.....	113
Figura 10 PAMA's iniciados y determinados en las 49 aduanas del país, durante el periodo de 2011.....	114
Figura 11 Pedimentos a la importación pagados y tramitados en las aduanas, periodo 2006-2010.....	115
Figura 12 Recursos de revocación aduaneros interpuestos y resueltos, periodo 2006-2011.....	115
Figura 13 Funcionarios de la ACC y ALJ de la AGJ del SAT que, al 2011, se encargan de dar trámite y resolución a los recursos de revocación aduaneros.....	116
Figura 14 Recaudación total de contribuciones en las 49 aduanas, periodo 2006-2011.....	117

Índice Analítico

Páginas

Análisis crítico del RRA:	.....89, 267.
Carácter optativo del RRA:	.....43, 89, 167, 267.
Código Aduanero de 1951:	.....12, 88, 123, 127, 133, 160, 252, 267.
Código Aduanero Modernizado (CAM):	.....213, 267, 275, 308.
Código Aduanero Uniforme Centroamericano (CAUCA):	.....179, 206, 207, 208, 210, 221, 267, 275, 308.
Comunidad Andina de Naciones (CAN):	.....179, 180, 267, 269, 275, 313.
Derecho aduanero (DA):	.....6, 13, 14, 101, 102, 267, 275, 294, 299.
Derecho comparado (DC):	...9, 46, 133, 173, 174, 175, 176, 177, 221, 251, 265, 267, 275, 297, 299, 300, 301, 302, 306.
Legislación administrativa nacional:	.....224, 267.
Legislación aduanera internacional:	.....179, 267.
Ley Aduanal de 1935:	.....88, 100, 120, 126, 127, 133, 252, 267, 303.
Ley Aduanera de 1981:	.....24, 88, 128, 168, 252, 267.
Medios de defensa (MD) o impugnación (MI):	.....7, 8, 17, 26, 41, 47, 48, 49, 50, 53, 55, 58, 59, 68, 88, 89, 99, 100, 121, 124, 129, 132, 143, 144, 145, 146, 167, 169, 170, 199, 200, 208, 211, 213, 214, 216, 217, 220, 224, 225, 226, 231, 236, 245, 246, 249, 250, 255, 258, 264, 267, 277, 300.
Mercado Común Centroamericano (MCC):	.....206, 207, 210, 221, 267, 277, 298.
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos:	.....52, 254, 298.

Páginas

Recurso administrativo:	.....8, 41, 42, 45, 48, 61, 62, 63, 66, 67, 69, 70, 71, 72, 77, 78, 81, 87, 89, 90, 145, 153, 170, 192, 198, 201, 203, 212, 219, 226, 229, 240, 244, 247, 251, 253, 298.
Recurso administrativo de revocación:	.....8, 42, 45, 87, 89, 240, 253.
Recurso de Revocación Aduanero (RRA):	.....42, 88, 167, 278.
Revocación administrativa:	.....8, 42, 88, 90, 91, 92, 268.
Sistema normativo (SN):	.....6, 7, 94, 97, 98, 129, 131, 223, 268, 279.
Sistema normativo aduanero (SNA):	.....7, 94, 279.
Supletoriedad del CFF:	.....42, 134, 268.

Índice Onomástico

	Páginas
Acosta, M.:	60, 92, 269, 294.
Aduana México:	12, 13, 15, 31, 32, 269, 275, 285, 288.
Arellano, C.:	96, 98, 174, 175, 178, 269, 294.
Banco Mundial (BM):	188, 213, 269, 275, 313.
Bobbio, N.:	97, 130, 269, 294.
Bolívar, R.:	269, 284, 294.
Burgoa, I. (1992):	167, 169, 294.
Burgoa, I. (2000):	269, 285, 286, 294.
Burgoa, I. (2001):	79, 80, 82, 269, 294.
Carbonell, M. y Salazar, P.:	269, 285, 286, 294.
Carvajal, M.:	93, 119, 168, 170, 269, 294.
Centro de Estudios Migratorios (CEM):	28, 29, 106, 107, 108, 269, 275, 312.
Comunidad Andina de Naciones (CAN):	180, 267, 269, 275, 313.
Convención Americana Sobre Derechos Humanos (CADH):	51, 269, 275, 295.
Cruz, O.:	10, 11, 269, 295.
De Pina, R. y De Pina, R.:	269, 280, 295.
Diccionario de la Lengua Española:	174, 269, 282, 284.
Diccionario Jurídico Mexicano:	280, 281, 283, 284, 287, 290, 291, 292, 293, 295.

	Páginas
Diccionario Léxico Hispanico:	.....287, 295.
Enciclopedia Salvat Diccionario:	.....290, 296.
Escriche, J. (1851):	.....270, 283, 296.
Escriche, J. (1979):	.....270, 280, 281, 283, 293, 296.
Fayad, O.:	.....104, 270.
Fix-Zamudio, H.:	.....46, 223, 270, 296, 300, 302.
Fix-Zamudio, H. y Ovalle, J.:	.....53, 55, 270, 296.
Fraga, G.:	.....62, 68, 75, 80, 270, 296.
Gamarra, S.:	.....270, 287, 296.
García, E. (1978):	.....97, 270, 297.
García, E. (1979):	.....97, 270, 297.
García, E. (2009):	.....175, 270, 297.
Gobierno Bolivariano de Venezuela:	.....200, 312.
Gobierno de Argentina, Guía del Estado:	.....203, 270, 312, 313.
Gómez, C.:	..... 51, 58, 270, 297.
González, N.:	.....179, 270, 282, 297.
Hernández, A.:	.....94, 270, 297, 301.
Huerta, C.:	.....99, 270, 297.
Instituto de Promoción de Exportaciones e Inversiones/PROECUADOR Ministerio de Relaciones	

Páginas

Exteriores Comercio e Integración:	.....192, 296.
Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, IFAI:	.....29, 30, 31, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 117, 155, 270, 273, 274, 275, 297.
Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) de Perú:	.....198, 271, 276, 296.
Instituto Nacional de Migración (INM):	.....28, 106, 107, 108, 271, 276, 289, 298.
La Moncloa, Gobierno de España:	.....213, 313.
Lariguet, G.:	.....99, 131, 271, 298.
Margain, E. (2004):	.....66, 271, 298.
Margain, E. (2008):	.....77, 271, 298.
Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Colombia:	.....188, 271, 313.
Morineau, M.:	.....46, 176, 271, 298.
Nápoles, M.:	.....98, 130, 271, 298.
Observatorio de Competitividad, Módulo de Inteligencia de Mercados:	.....206, 271, 298.
Ovalle, J.:	.....50, 59, 271, 298.
Palomar, J.:	.....49, 54, 75, 271, 280, 282, 283, 284, 287, 290, 291, 292, 293, 298.
Pallares, E.:	.....53, 57, 73, 271, 299.

Páginas

Peñaranda, H.:	.....272, 287, 299.
Portal Guaraní, República de Paraguay:	.....210, 272, 313.
Programa Paisano (PP):	.....28, 107, 272, 277, 288, 289, 313.
Ramírez, J.:	.....101, 272, 299.
Reyes, R.:	.....119, 272, 299.
Ríos, G. y García, T.:	.....101, 102, 272, 299.
Rivera, M.:	.....272, 292, 299.
Rodríguez, R.:	.....73, 74, 75, 272, 299.
Rohde, A.:	.....95, 151, 272, 299.
Ruiz, E.:	.....272, 281, 300.
Sánchez, A.:	.....67, 70, 272, 300.
Sánchez, I.:	..... 272, 286, 300.
Secretaría de Economía (SE):	..... 76, 272.
Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA):	.....206, 272, 279, 300.
Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA):	..... 272, 286, 313.
Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE):	..... 180, 272, 279, 288, 313.
Secretariado TLCAN:	.....272, 293, 314.
Serra, A. (2008):	.....71, 72, 73, 90, 272, 300.
Serra, A. (2009):	.....78, 92, 272, 300.

	Páginas
Sitio del Estado Plurinacional de Bolivia, Instituto Nacional de Estadística:	.....183, 273, 314.
Tamayo, R. (2007):	.....178, 273, 300.
Tamayo, R. (1988):	.....273, 302.
Tello, C.:	.....272, 281, 300.
Torres, L.:	.....58, 273, 300.
Trejo, P.:	.....94, 158, 273, 300.
Valadés, J.:	.....273, 291, 300.
Witker, J. (1996):	.....20, 23, 101, 273, 301.
Witker, J. (1999):	.....10, 273, 301.

Índice de anexos

		Página
Anexo 1	Aduanas en territorio nacional mexicano.....	316
Anexo 2	Respuesta IFAI-SAT folio número 0610100134911 de fecha 2 de agosto de 2011.....	318
Anexo 3	PAMA's iniciados en las aduanas de México, periodo 2006-2010.....	322
Anexo 4	PAMA's determinados con resolución condenatoria en las aduanas 2006-2010.....	323
Anexo 5	PAMA's determinados con resolución absolutoria en las aduanas 2006-2010.....	324
Anexo 6	PAMA's con resolución condenatoria pagados en aduanas 2006-2010.....	325
Anexo 7	Vehículos embargados en aduanas, periodo 2006-2010.	326
Anexo 8	Pedimentos a la importación pagados y tramitados en las aduanas, periodo 2006-2010.....	327
Anexo 9	Concentrado de recaudación en aduanas 2006-2010.....	328
Anexo 10	Procedimientos administrativos en materia aduanera iniciados-resueltos en 2011.....	333
Anexo 11	Respuesta IFAI-SAT folio número 0610100047012 de fecha 27 de abril de 2012.....	334

Siglarlo

AA	Autoridad Aduanera.
ACC	Administración Central de lo Contencioso.
AGJ	Administración General Jurídica.
ALENA	Accord de Libre Echange Nord Américain.
ALJ	Administraciones Locales Jurídicas.
AM	Aduana México.
ASA	Aeropuertos y Servicios Auxiliares.
BM	Banco Mundial.
CAA	Código Aduanero de Argentina.
CAC	Código Aduanero Comunitario.
CADH	Convención Americana Sobre Derechos Humanos.
CAM	Código Aduanero Modernizado.
CAN	Comunidad Andina de Naciones.
CAP	Código Aduanero de Paraguay.
CAUCA	Código Aduanero Uniforme Centroamericano.
CCA	Consejo de Cooperación Aduanera.
CEM	Centro de Estudios Migratorios.
CFPC	Código Federal de Procedimientos Civiles.
CFPP	Código Federal de Procedimientos Penales.
CGR	Constitución General de la República.
CM	Carta Magna.
COMIECO	Consejo de Ministros de Integración Económica.
COPCIE	Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones de Ecuador.
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
CTB	Código Tributario Boliviano.
CTE	Código Tributario de Ecuador.

CTP	Código Tributario de Perú.
DA	Derecho Aduanero.
DC	Derecho Comparado.
DGA	Dirección General de Aduanas.
DO	Diario Oficial.
DOF	Diario Oficial de la Federación.
DTA	Derecho de Trámite Aduanero.
EAC	Estatuto Aduanero de Colombia.
EUA	Estados Unidos de América.
FF	Fisco Federal.
GA	Garantía de Audiencia.
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio.
IEPS	Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.
IFAI	Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos.
IGI	Impuesto General de Importación.
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social.
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática de Perú.
INM	Instituto Nacional de Migración.
INMEX	Programa para el fomento de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación.
ISAN	Impuesto Sobre Automóviles Nuevos.
IVA	Impuesto al Valor Agregado.
JFCA	Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.
LA	Ley Aduanera.
LAN	Ley de Aguas Nacionales.

LC	Legislación Comparada.
LCE	Ley de Comercio Exterior.
LGAB	Ley General de Aduanas de Bolivia.
LGATUOP	Ley General de Aduanas Texto Único Ordenado de Perú.
LINFONAVIT	Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.
LOAV	Ley Orgánica de Aduanas de Venezuela.
LPI	Ley de la Propiedad Industrial.
LSPEE	Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica.
LSS	Ley del Seguro Social.
MCCA	Mercado Común Centroamericano.
MD	Medios de Defensa.
MI	Medios de Impugnación.
NAFTA	North American Free Trade Agreement.
NOM	Normas Oficiales Mexicanas.
OA	Oficinas Aduaneras.
OEA	Organización de los Estados Americanos.
OMA	Organización Mundial de Aduanas.
OMC	Organización Mundial del Comercio.
PAMA's	Procedimientos Administrativos en Materia Aduanera.
PEF	Poder Ejecutivo Federal.
PGR	Procuraduría General de la República.
PITEX	Programa de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación.
PJF	Poder Judicial Federal.
PLF	Poder Legislativo Federal.
PP	Programa Paisano.
PRI	Partido Revolucionario Institucional.

RA	Recursos Administrativos.
RCIVINFONAVIT	Reglamento de la Comisión de Inconformidades y de Valuación del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.
RCOPCIE	Reglamento del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones de Ecuador.
RECAUCA	Reglamento al Código Aduanero Uniforme Centroamericano.
RLA	Reglamento de la Ley Aduanera.
RLAN	Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales.
RLGAB	Reglamento de la Ley General de Aduanas de Bolivia.
RR	Recurso de Revocación.
RRA	Recurso de Revocación Aduanero.
RRI	Reglamento del Recurso de Inconformidad.
SAEB	Servicio de Enajenación y Administración de Bienes.
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.
SAI	Sistema Andino de Integración.
SALUD	Secretaría de Salud.
SAT	Servicio de Administración Tributaria.
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación.
SCT	Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
SECOGEF	Secretaría de la Contraloría General de la Federación.
SECTUR	Secretaría de Turismo.
SEGOB	Secretaría de Gobernación.
SEMAR	Secretaría de Marina Armada de México.
SFP	Secretaría de la Función Pública.

SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
SIECA	Secretaría de Integración Económica Centroamericana.
SN	Sistema Normativo.
SNA	Sistema Normativo Aduanero.
SRE	Secretaría de Relaciones Exteriores.
SUNAT	Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria de Perú.
TFF	Tribunal Fiscal de la Federación.
TFJFA	Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte.
UE	Unión Europea.

Glosario

Acto:	“Una acción, un hecho, una operación, una diligencia, un modo de obrar, un procedimiento, ya de una autoridad como tal o de una persona privada” (Escriche, 1979: 78).
Agravio:	“Lesión -daño o perjuicio- ocasionado por una resolución, judicial o administrativa, por la aplicación indebida de un precepto legal o por falta de aplicación del que debió regir el caso, susceptible de fundar una impugnación contra la misma” (De Pina y De Pina, 1986: 66).
Amparo:	“Institución que tiene por finalidad garantizar y proteger la libertad individual o patrimonial de las personas cuando han sido desconocidas o atropelladas por una autoridad que actúa al margen de sus atribuciones legales o excediéndose en ellas” (Palomar, 1981: 344).
Analogía:	“La relación y proporción o conveniencia que tienen unas cosas con otras; y jurídicamente, la relación o semejanza que hay entre los casos expresados en alguna ley, y otros que se han omitido en ella” (Escriche, 1979: 166).
Asilado:	“[...] término de uso internacional que designa el hecho de dar refugio a un extranjero expuesto en su país, por razones ideológicas o de raza, a persecuciones, cárcel o muerte [...]” (Diccionario Jurídico Mexicano, 1986: 212).
Contencioso administrativo:	“[...] el procedimiento que se sigue ante un tribunal u organismo jurisdiccional, situado dentro del poder ejecutivo o del judicial, con el objeto de resolver de manera imparcial las controversias entre los particulares y la administración pública. También se conoce esta institución en el derecho mexicano con los nombres de justicia administrativa o proceso administrativo” (Diccionario Jurídico Mexicano, 1986: 286).
Convención Americana sobre Derechos Humanos:	“También llamada Pacto de San José de Costa Rica o CADH), fue suscrita tras la Conferencia

Especializada Interamericana de Derechos Humanos, el 22 de noviembre de 1969 en la ciudad de San José en Costa Rica y entró en vigencia el 18 de julio de 1978. Depositario OEA. De acuerdo a la misma, los Estados parte se comprometen a respetar los derechos y las libertades reconocidas en la Convención sin discriminación. Se reconocen una serie de derechos civiles y políticos y se establece la obligación de adoptar leyes u otras medidas para lograr progresivamente la plena realización de los derechos económicos, sociales y culturales” (Ruiz, 1999: 84).

Costumbre:

“[...] se define a la costumbre como el hábito adquirido por la repetición de actos de la misma especie. En el ámbito jurídico la costumbre ha sido considerada una de las fuentes principales del derecho en los ordenamientos de la familia romano-germánica, en tanto que en aquellos pertenecientes al common law es la fuente principal” (Diccionario Jurídico Mexicano, 1986: 349).

Derecho positivo:

“El conjunto de las leyes, bien sean divinas, bien humanas, que han sido establecidas expresamente por voluntad del legislador. Se diferencia del derecho natural, en que puede mudarse por la autoridad que lo ha establecido, mientras que el natural es invariable” (Escriche, 1979: 547).

Desarrollo Estabilizador:

“Modelo económico utilizado en México entre los años de 1954 a 1970; sus bases radican en buscar la estabilidad económica para lograr un desarrollo económico continuo, lo que se traduce en mantener la economía libre de topes como inflación, déficits en la balanza de pagos, devaluaciones y demás variables que posibilitan estabilidad macroeconómica. En este periodo, el crecimiento promedio anual del Producto Interno Bruto por persona, que fue de 3.4%, se logró con estabilidad de los precios internos. De ahí su nombre: Desarrollo Estabilizador” (Tello, 2010: 67 y 67).

Doctrina:

“[...] conjunto de tesis y opiniones de los

tratadistas y estudiosos del derecho, que explican y fijan el sentido de las leyes o sugieren soluciones para cuestiones aún no legisladas” (Palomar, 1981: 473).

Extranjero: “[...] que es o viene de un país de otra soberanía. Natural de una nación con respecto a los naturales de cualquiera otra. Toda nación que no es la de uno” (Palomar, 1981: 577).

Extrapolar: “Aplicar conclusiones obtenidas en un campo a otro” (Diccionario de la Lengua Española, 2013).

Garantía de audiencia: “[...] la que se concede al demandado para que ejerza una cumplida defensa, antes de ser afectado en forma definitiva por una ley o acto de autoridad” (Palomar, 1981: 627).

Familia jurídica Common Law:

“[...] la cultura Inglesa nace como una fusión de la nobleza normanda con la población anglosajona, con diferentes influencias como puede ser vestigios romanos, celtas, irlandeses, etcétera; lograndose una unificación del derecho, a través de las desiciones de los tribunales, un derecho eminentemente jurisprudencial” (González, 2000: 632).

Familia jurídica Romano-Germánica:

“[...] como fusión de las culturas romana y germana en el occidente de Europa a partir del siglo V d.C.; caracterizada porque la norma del derecho se elabora inicialmente y se aplica posteriormente a los problemas que la práctica presenta” (González, 2000: 632).

Familia Jurídica Socialista:

“[...] un grupo inicialmente ubicado en Europa oriental, que originalmente formó su derecho con elementos romano-germánicos pero a partir de la revolución bolchevique de 1917 en la Extinta Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, ha elaborado su derecho acorde al socialismo” (González, 2000: 632).

Familia jurídica religiosa:

“[...] países que organizan su ordenamiento jurídico basándose en un libro revelado” (González, 2000: 632).

Impugnación:	“[...] refutación, objeción, contradicción, tanto las referentes a los actos y escritos de la parte contraria, cuando pueden ser objeto de discusión ante los tribunales, como a las resoluciones judiciales que sean firmes y contra las cuales cabe algún recurso [...]” (Palomar, 1981: 695 y 696).
Inmigrante:	“[...] irse a vivir en un país extranjero con la intención de establecerse en él. Calidad migratoria que, bajo ciertas condiciones puede ser atribuida a un extranjero” (Diccionario Jurídico Mexicano, 1986: 123).
Jurisconsulto:	“[...] el que profesa la ciencia del derecho con el debido título, dedicándose más particularmente a escribir sobre derecho y a resolver las consultas legales que se le proponen. Jurisperito, conocedor de la ciencia del derecho” (Palomar, 1981: 763).
Jurisdiccional:	“El poder o autoridad que tiene alguno para gobernar o poner en ejecución las leyes; y especialmente, la potestad de que se hayan revestidos los jueces para administrar justicia, o sea para conocer de los asuntos [...] y decidirlos o sentenciarlos con arreglo a las leyes [...]” (Escriche, 1979: 1113).
Jurisprudencia:	“[...] el hábito práctico de interpretar rectamente las leyes y de aplicarlas oportunamente a los casos que ocurren. Los principios que en materia de derecho se siguen en cada país o en cada tribunal; el hábito que se tiene de juzgar de tal ó tal manera una misma cuestión; y la serie de juicios o sentencias uniformes que forman uso o costumbre sobre un mismo punto de derecho [...]” (Escriche, 1851: 1131).
Laguna:	“En el lenguaje ordinario hablar de laguna equivale a señalar la existencia de un vacío en el que algo falta, bien porque no exista o bien porque esté viciado [...] se distinguen tres especies de lagunas a saber: a) <i>Intra legem</i> (se presenta por una omisión del legislador); b) <i>Axiológica</i> o <i>praeter legem</i> (las crean los

interpretes cuando pretenden que una concreta materia debería regirse por una disposición normativa cuando no lo está expresamente), y c) *Contra legem* (van en contra de la propia ley y se presentan cuando los interpretes deseando la no aplicabilidad de la ley en un caso concreto, restringen el campo de aplicación de la misma mediante la introducción de un principio general que la limita)” (Diccionario Jurídico Mexicano, 1986: 13).

Ley:

“Regla y norma constante e invariable de las cosas, nacida de la causa primera o de las cualidades y condiciones de las mismas. [...] Precepto dictado por la autoridad competente, en que se manda o prohíbe algo en consonancia con la justicia y para el bien de los gobernados. [...] En el régimen constitucional, disposición votada por las Cortes y sancionada por el jefe del Estado. [...] Estatuto o condición establecida para un acto particular. Leyes de una justa, de un certamen, del juego. [...] Conjunto de las leyes, o cuerpo del derecho civil. Cada una de las disposiciones comprendidas, como última división, en los títulos y libros de los códigos antiguos, equivalentes a los artículos de los actuales” (Diccionario de la Lengua Española, 2013).

Litis:

“[...] litigio. pleito, altercación en juicio, contienda, disputa” (Palomar, 1981: 800).

Milagro mexicano:

“[...] etapa económica iniciada a partir de 1940 y que se prolongó hasta 1970, caracterizada por ser de un crecimiento sostenido y fue el cambio hacia la formación de una nación moderna e industrializada” (Bolívar, 2008: 146).

Organización Mundial de Aduanas:

“Nace el 15 de diciembre de 1950 en Bruselas, Bélgica, con el nombre de Consejo de Cooperación Aduanera (CCA), creándose originalmente para resolver problemas europeos, sin embargo pronto se vio que las cuestiones que abordaba y resolvía eran realmente mundiales. Por ello, a partir de 1956,

el organismo extendió su acción a todo el mundo, contando actualmente con más de 160 países miembros. En junio de 1994, el Consejo decidió adoptar un nombre informal para el desarrollo de sus trabajos, con el cual podría ser más fácil identificar su papel, posición y propósito; por consiguiente, a partir del 3 de octubre de 1994, el organismo es conocido como la Organización Mundial de Aduanas (OMA), sin que por ello se modifique la convención que crea al Consejo de Cooperación Aduanera (CCA), que permanece como su nombre oficial. Los idiomas oficiales son el inglés y el francés” (Aduana México, 2012).

Poder Ejecutivo Federal:

“[...] en su acepción funcional, suele adjetivarse también con la denominación de *“poder administrativo”*, es decir de función administrativa del Estado” (Burgoa, 2000: 730). “[...] se deposita en un solo individuo, denominado Presidente de los Estados Unidos Mexicanos” (artículo 80, CPEUM). “[...] electo por mayoría relativa para un período de seis años, denominado sexenio, sin la posibilidad de reelección” (Carbonell y Salazar, 2006:19).

Poder Judicial Federal:

“La locución *“poder judicial”* suele emplearse, como se sabe, en dos sentidos que son: el *orgánico* y el *funcional*. Conforme al primero, que es impropio aunque muy usual, el *“poder judicial”* denota a la judicatura misma, es decir, al conjunto de tribunales federales o locales estructurados jerárquicamente y dotados de distinta competencia. Bajo el segundo sentido, dicho concepto implica la función o actividad que los órganos judiciales del Estado desempeñan, sin que sea total y necesariamente jurisdiccional, puesto que su ejercicio también comprende, por excepción, actos administrativos” (Burgoa, 2000: 819). “[...] el Poder Judicial de la Federación de los Estados Unidos Mexicanos recae en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Tribunal Electoral, los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y los Juzgados de Distrito (artículo 94, CPEUM). La Suprema Corte de

Justicia de la Nación es el tribunal supremo y está formada por once Ministros, de los cuales uno es el Presidente. Sus miembros son elegidos por el Senado, de entre una terna que le propone el Presidente de la República, por un periodo de 15 años, sin derecho a reelección” (Carbonell y Salazar, 2006: 19).

Poder Legislativo Federal: “[...] poder público encargado de la elaboración de leyes” (Burgoa, 2000: 609). “[...] en los Estados Unidos Mexicanos, el poder legislativo recae sobre el Congreso de la Unión, un congreso bicameral constituido por el Senado de la República y la Cámara de Diputados (artículo 50 -CPEUM-). La Cámara de Diputados está formada por 500 representantes de los ciudadanos de la nación, duran tres años en su encargo, en tanto el Senado está integrado por 128 representantes de los estados de la federación, cuya tarea es desempeñada en un periodo de seis años; en ambos casos no existe posibilidad de reelección inmediata” (Carbonell y Salazar, 2006: 19).

Porfiriato: “Periodo histórico durante el cual el ejercicio del poder en México estuvo bajo control de Porfirio Díaz Mori, en su calidad de jefe del ejecutivo o Presidente de la República, extendiéndose por 31 años, entre 1876 y 1911, lapso en el que dicho personaje ejerció el referido cargo en 9 ocasiones” (SEDENA, 2012).

Portorium: “Tito Livio menciona la existencia del *Portorium* en el año 580 a.C., otros autores dicen que se crea en el Puerto de Ostia por Anco Marcio. El *Portorium* era un impuesto percibido sobre la circulación de mercancías y comprendía tres tributos: 1) los aduaneros; 2) los arbitrios que eran los pagados a la entrada de una ciudad por los géneros que se quieren introducir, y 3) el peaje, cantidad a pagar por transitar por ciertos caminos, puentes, etcétera. Este *Portorium* se recibía no sólo en las fronteras del Estado, sino en las diversas circunscripciones aduaneras en que estaba dividido el Imperio, además, en ciertas ciudades, entronques de comunicaciones, puertos, etcétera.”(Sánchez, 1974: 50).

Preclusión:	“Clausura, extinción, caducidad; acción y efecto de extinguirse el derecho a realizar un acto procesal”. (Palomar, 1981: 1062).
Prevaricato:	“[...] acción de cualquier funcionario que de una manera análoga a la prevaricación, falta a los deberes de su cargo”. (Palomar, 1981: 1074).
Principios axiológicos:	“Los Principios Axiológicos constituyen la garantía de los valores morales dentro del derecho procesal, puesto que regulan de forma directa la actividad de los sujetos que intervienen en el proceso” (Peñaranda, 2009: 1).
Principios generales del derecho:	“Estos son los principios más generales de ética social, derecho natural o axiología jurídica, descubiertos por la razón humana, fundados en la naturaleza racional y libre del hombre, los cuales constituyen el fundamento de todo sistema jurídico posible o actual [...] criterios o entes de razón que expresan un juicio acerca de la conducta humana a seguir en cierta situación” (Diccionario Jurídico Mexicano, 1986: 222).
Principios lógicos:	“[...] constituyen las verdades primeras, “evidentes” por sí mismas, a partir de las cuales se construye todo el edificio formal del pensamiento, según la Lógica tradicional. Dentro de una consideración más moderna de la Lógica Formal, los principios lógicos serán los preceptos o reglas “operantes” que rigen toda forma correcta de pensamiento” (Gamarra, 2004: 3).
Principios semánticos:	“[...] aquellos vinculados al significado, sentido e interpretación de palabras, expresiones o símbolos. Todos los medios de expresión suponen una correspondencia entre las expresiones y determinadas situaciones o cosas, ya sean del mundo material o abstracto. En otras palabras, la realidad y los pensamientos pueden ser descritos a través de las expresiones analizadas por la semántica” (Diccionario Léxico Hispánico, 1976: 1273).

**Programa de Importación
Temporal para Producir
Artículos de Exportación:**

“[...] instrumento de fomento a las exportaciones, mediante el cual se permite a los productores de mercancías destinadas a la exportación, importar temporalmente diversos bienes para ser utilizados en la elaboración de productos de exportación, sin cubrir el pago del Impuesto General de Importación, del Impuesto al Valor Agregado y de las cuotas compensatorias, si fueren aplicables” (Aduana México, 2012). “Fue sustituido por el programa para el fomento de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación (IMMEX), cuyo decreto fue publicado el 1º de noviembre del 2006” (SE, 2012).

Programa Paisano:

“[...] el 6 de abril de 1989 el Ejecutivo Federal expidió el acuerdo por el que se instrumentan acciones de mejoramiento de los servicios públicos federales en las fronteras, puertos marítimos y aeropuertos internacionales del país. No obstante de que sus objetivos se centraban en la generación de mayores divisas a través del turismo, el fomento a las exportaciones y la adecuada transportación de personas y mercancía, también pretendía otorgar mayor seguridad al público usuario, un manejo honesto y eficiente de los bienes y recursos de la nación, la simplificación administrativa, la difusión de los derechos y obligaciones de los usuarios y el fomento de sistemas de quejas y denuncias. Desde ese año, las acciones del acuerdo se conocieron como “Programa Paisano”, en donde estaban involucradas ocho dependencias: Secretaría de Gobernación (SEGOB), Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP); Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF) hoy Secretaría de la Función Pública (SFP); SAGAR hoy Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA); Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), Secretaría de Salud (SALUD); Secretaría de

Turismo (SECTUR), así como la Procuraduría General de la República (PGR) y Aeropuertos y Servicios Auxiliares (ASA). Originalmente la Contraloría General de la Federación era quien convocaba a las reuniones y evaluaba los avances.

La primera operación del Programa se realizó en diciembre de 1989 y por varios años sólo funcionó en periodos vacacionales. Poco a poco las acciones para salvaguardar los derechos de los connacionales en su ingreso o tránsito a México se fueron ampliando.

Con el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, el Programa Paisano adquirió mayor importancia dentro de la iniciativa nombrada “Nación Mexicana”, que buscó dignificar el trabajo de los mexicanos en el extranjero; que los connacionales al retornar recibieran un trato justo, orientación adecuada y respeto a sus derechos humanos y bienes patrimoniales; y, reconocer la importancia de afianzar los vínculos culturales y nexos sociales y económicos con las comunidades de mexicanos y de personas con raíces mexicanas en EUA y Canadá.

Posteriormente, se tomaron decisiones importantes para fortalecerlo, como fue integrarlo a los programas estratégicos del Instituto Nacional de Migración (INM); establecer representaciones en Los Ángeles, California; Chicago, Illinois y Houston, Texas, y así sumar esfuerzos de legisladores, organizaciones sociales y gobiernos estatales y municipales” (PP, 2012).

Puerto de Ostia:

“Población Italiana, situada en la desembocadura del Tíber e incluida hoy en el municipio de Roma. La tradición atribuyó su fundación a Anco Marcio, el cuarto rey de Roma. Los hallazgos arqueológicos sugieren que su pasado se remonta hasta el siglo IV a.C. (338 a.C.), y fue fundada con el único propósito de defensa militar, ya que los ejércitos invasores podían entrar por el río Tíber y llegar

a Roma por él; con el tiempo, Ostia se convirtió en un puerto comercial y muchas de las mercancías que el imperio recibía de sus colonias y provincias pasaban por ese punto. Fue el kilómetro cero de todas las rutas comerciales que controlaban los romanos” (Enciclopedia Salvat Diccionario, 1978: 2486).

Recinto Fiscal:

Lugar en el que se realizan indistintamente las funciones de manejo, almacenaje, custodia, carga y descarga de las mercancías de comercio exterior, fiscalización y despacho aduanero de las mercaderías; en ellos el servicio lo presta directamente el Estado a través de la autoridad aduanera (PJF: 2007).

Recinto Fiscalizado:

Lugar para guardar mercancías previamente a su despacho, bajo el control de la autoridad aduanera, prestándose únicamente los servicios de manejo, almacenaje y custodia por un particular, persona física o moral, quién obtiene la autorización del Servicio de Administración Tributaria para ello (PJF: 2007).

Recurso de revocación:

“[...] procede contra autos y decretos no apelables, con el objeto de que sea rescindida la resolución judicial contenida en el documento impugnado [...] se hace valer ante el juez que dictó el proveído impugnado o ante el juez que sustituye a éste en el conocimiento del negocio” (Diccionario Jurídico Mexicano, 1986: 73).

Rentista:

“Persona que tiene conocimiento o práctica en materias de hacienda pública. Persona que percibe renta procedente de papel del Estado. Persona que vive principalmente de sus rentas” (Palomar, 1981: 1173).

Resolución:

“Acción o efecto de resolver o resolverse. Decreto, providencia, auto o fallo de autoridad Judicial o gubernativa” (Palomar, 1981: 1186).

Revocación:

“[...] dejar sin efecto una concesión, un mandato o una resolución; acto jurídico que deja sin efecto otro anterior por voluntad del otorgante” (Diccionario Jurídico Mexicano, 1986: 73).

Resolución administrativa: “Es el acto de autoridad administrativa que define o da certeza a una situación legal o administrativa. Las leyes pueden ser provisionales o definitivas. Las primeras son las que requieren de otra u otras intervenciones administrativas para producir efectos legales y las segundas los producen por sí sin necesidad de otro acto de autoridad. Toda resolución administrativa es un acto administrativo de autoridad [...]” (Diccionario Jurídico Mexicano, 1986: 40).

Revolución Mexicana: “[...] se conoce así al conflicto armado acontecido en México e iniciado el 20 de noviembre de 1910, con el levantamiento encabezado por Francisco I. Madero contra el presidente y dictador Porfirio Díaz. Se caracterizó por varios movimientos socialistas, liberales, anarquistas, populistas y agrarios. Aunque en principio era una lucha contra el orden establecido, con el tiempo se transformó en una guerra civil; suele ser considerada como el acontecimiento político y social más importante del siglo XX en México. Los historiadores coinciden en que concluyó en el año de 1920 con la Presidencia interina de Adolfo de la Huerta” (Valadés, 1988: 163 y 164).

Sintaxis: “[...] parte de la gramática que enseña a coordinar y unir las palabras para formar las oraciones y expresar conceptos”. (Palomar, 1981: 1256).

Sistema Andino de Integración:

“La Comunidad Andina está conformada por órganos e instituciones, que están articuladas en el Sistema Andino de Integración, con diferentes funciones, desde normativas y de dirección política hasta judiciales, ejecutivas, deliberantes, sociales, financieras y educativas.

La finalidad del SAI es permitir una coordinación efectiva entre todos los órganos e instituciones para profundizar la integración andina, promover su proyección externa y robustecer las acciones relacionadas con el proceso.

Con el fin de lograr la mejor coordinación del SAI, el Presidente del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores convoca y preside la Reunión de Representantes de las instituciones que conforman el Sistema, la cual se realiza al menos una vez al año y, en forma extraordinaria, cada vez que lo solicite cualquiera de sus instituciones integrantes.

El SAI articula también a otros órganos e instituciones creados en el marco de la integración subregional andina, tales como los Consejos Asesores Ministeriales que emiten opinión ante el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y la Comisión de la CAN sobre temas relacionados a su sector. También existen Comités Técnicos” (Comunidad Andina, 2013).

Sujeto activo:	“[...] persona que actúa materialmente en el juicio, hace promociones, interpone recursos, presenta la demanda, etcétera” (Palomar, 1981: 1283).
Supletoriedad:	“Dícese de la aplicación supletoria o complementaria de una Ley respecto de otra. La supletoriedad puede ser la categoría asignada a una ley o respecto de usos, costumbres y principios generales del derecho” (Diccionario Jurídico Mexicano, 1986: 57).
Sustanciar:	“Conducir un juicio o asunto por la vía procesal adecuada, hasta ponerlo en estado de sentencia” (Palomar, 1981: 1290).
Sustitución de importaciones:	“Estrategia de intercambio industrial que favorece el desarrollo de industrias locales capaces de fabricar bienes que remplacen a las importaciones; denominada también “crecimiento hacia adentro” (Rivera, 1993: 140).
Término perentorio:	“[...] el último plazo que se concede, o de la final resolución que se toma en cualquier asunto. Decisivo, concluyente, determinante, apremiante, urgente” (Palomar, 1981: 1008).

Tracto Sucesivo:

“[...] los juristas mencionan el tracto sucesivo para calificar los negocios jurídicos o, más exactamente, los contratos que tienen eficacia duradera, pues si analizamos con atención algunos contratos se ejecutan inmediatamente, en tanto que otros difieren su ejecución para un momento posterior; algunos se agotan en un solo acto en tanto que otros prolongan su eficacia en el tiempo” (Diccionario Jurídico Mexicano, 1986: 304).

Tratado de Libre Comercio de América del Norte:

“El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), North American Free Trade Agreement (NAFTA) o Accord de libre-échange nord-américain (ALÉNA), es un acuerdo regional entre los Gobiernos de los Estados Unidos Mexicanos, de los Estados Unidos de América y del Canadá, para crear una zona de libre comercio. Este Acuerdo comercial fue negociado durante la administración del presidente mexicano Carlos Salinas de Gortari, del presidente estadounidense George H. W. Bush y del primer ministro canadiense Brian Mulroney. Se firmó por parte de México el 17 de diciembre de 1992 y entró en vigor a partir del 1º de enero de 1994, cuando se cumplió con el procedimiento de ratificación por parte del poder legislativo de cada país que lo suscribió” (Secretariado del TLCAN, 2012).

Transmigrar:

“Pasar a otro país para vivir en él, sobre todo una nación entera o parte considerable de la misma” (Palomar, 1981: 1347).

Vía:

“El modo de proceder para sustanciar los juicios [...]” (Escriche, 1979: 1533). “Camino por donde se transita [...]. Medio de hacer efectivo un derecho” (Palomar, 1981: 1400).

Fuentes de Consulta

Referencias bibliográficas

- Acosta, M. (2003). *“Compendio de Derecho Administrativo”*. 4ª ed. México, D.F., México: Porrúa.
- Arellano, C. (2004). *“Las Grandes Divisiones del Derecho”*. México D.F., México: Revista de la Facultad de Derecho de México, Universidad Nacional Autónoma de México, no. 242, Tomo LIV, pp. 11-32 [en línea] Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/242/art/art1.pdf>, [extraído el 30 de agosto de 2012].
- Bobbio, N. (2002). *“Teoría General del Derecho”*. 2ª ed. Bogotá, D.C., Colombia: TEMIS.
- Bolívar, R. (2008). *“Historia de México Contemporáneo II”*. 3ª ed. México, D.F., México: Instituto Politécnico Nacional. [en línea] Disponible en: <http://www.publicaciones.ipn.mx/WPS/WCM/CONNECT/D1BAE980422E1DB1B387B785255C08A/06053BCD.PDF?MOD=AJPERES>, [extraído el 17 de Septiembre de 2012].
- Burgoa, I. (1992). *“Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo”*. 3ª ed. México, D.F., México: Porrúa.
- Burgoa, I. (2000). *“Derecho Constitucional Mexicano”*. 13ª ed. México, D.F., México: Porrúa.
- Burgoa, I. (2001). *“Las Garantías Individuales”*. 33ª ed. México, D.F., México: Porrúa.
- Carbonell, M. y Salazar, P. (2006). *“División de poderes y régimen presidencial en México”*. 1ª ed. México, D.F., México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. pp. 19-27 [en línea] Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=2295>, [extraído el 12 de mayo de 2012].
- Carvajal, M. (2007). *“Derecho Aduanero”*. 14ª ed. México, D.F., México: Porrúa.

- Convención Americana Sobre Derechos Humanos, CADH. (1969). “*Pacto de San José*”. [en línea] Disponible en: http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf, [extraído el 20 de junio de 2012].
- Cruz, O. (2006). “*El Régimen Jurídico del Comercio Exterior de México: De la Independencia al Tratado de Libre Comercio de América del Norte*”. México, D.F., México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. pp. 119-167 [en línea] Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/hisder/cont/18/pr/pr10.pdf>, [extraído el 15 de junio de 2012].
- De Pina, R. y De Pina, R. (1986). “*Diccionario de Derecho*”. 14ª ed. México, D.F., México: Porrúa.
- Díaz, E. (2007). “*Sistema Aduanero Mexicano 2007*”. 14ª ed. México, D.F., México: INTERGRAFIC, S.A. de C.V.
- Diccionario Jurídico Mexicano. (1986). Tomo I. A-B, 2ª ed. México, D.F., México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Diccionario Jurídico Mexicano. (1986). Tomo II. C-CH, 2ª ed. México, D.F., México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Diccionario Jurídico Mexicano. (1986). Tomo V. I-J, 2ª ed. México, D.F., México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Diccionario Jurídico Mexicano. (1986). Tomo VI. L-O, 2ª ed. México, D.F., México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Diccionario Jurídico Mexicano. (1986). Tomo VII. P-Reo, 2ª ed. México, D.F., México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Diccionario Jurídico Mexicano. (1986). Tomo VIII. Rep-Z, 2ª ed. México, D.F., México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Diccionario Léxico Hispánico. (1976). Tomo Segundo. 2ª ed. México, D.F., México: W. M. Jackson, Inc., editores.

Instituto de Promoción de Exportaciones e Inversiones/PRO ECUADOR. Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio e Integración. (2011). *“Perfil de la República del Ecuador”*. pp. 1-9 [en línea] Disponible en: <http://www.proecuador.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2011/10/PROEC-FC2011-ECUADOR.pdf>, [extraído el 9 de enero de 2013].

Instituto Nacional de Estadística e Informática INEI de Perú. (2013). *“Aspectos geográficos del Perú: Ubicación geográfica”*. [en línea] Disponible en: <http://www.inei.gob.pe/biblioineipub/bancopub/Est/Lib0347/N25/GEOGRAF.htm>, [consultado el 9 de enero de 2013].

Enciclopedia Salvat Diccionario. (1978). Tomo 9. 1ª ed. México, D.F., México: Salvat Editores, S.A.

Escrache, J. (1851). *“Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia”*. París, Francia: Librería de Rosa, Bouret y Cía. pp. 1085-1133 [en línea] Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=364>, [consultado el 3 de enero de 2013].

Escrache, J. (1979). *“Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia”*. Tomo I. pp. 1-934. 1ª ed. México, D.F., México: Cárdenas Editor y Distribuidor.

Escrache, J. (1979). *“Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia”*. Tomo II. pp. 935-1,543. 1ª ed. México, D.F., México: Cárdenas Editor y Distribuidor.

Fix-Zamudio, H. (1974). *“Derecho Comparado y la Ciencia Jurídica en México”*. México, D.F., México: El Colegio de México. pp. 234-262 [en línea] Disponible en: [http://www.colegionacional.org.mx/SACSCMS/XStatic/colegionacional/docs/espanol/14_-_derecho_comparado_y_la_ciencia_juridica_en_mexico_\(conferencia_inaugural\).pdf](http://www.colegionacional.org.mx/SACSCMS/XStatic/colegionacional/docs/espanol/14_-_derecho_comparado_y_la_ciencia_juridica_en_mexico_(conferencia_inaugural).pdf), [extraído el 17 de enero de 2013].

Fix-Zamudio, H. y Ovalle, J. (1991). *“Derecho Procesal”*. 1ª ed. México, D.F., México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Fraga, G. (2003). *“Derecho Administrativo”*. 43ª ed. México, D.F., México: Porrúa.

Gamarra, S. (2004). *“La Lógica y el Derecho, Importancia”*. Lima, Perú: Fondo Editorial de la UNMSM. pp. 1-8 [en línea] Disponible en: http://www.derecho.usmp.edu.pe/instituto/revista/articulos/Logica_y_derecho.pdf, [extraído el 23 de enero de 2012].

- García, E. (1978). *“Introducción al Estudio del Derecho”*. 28ª ed. revisada. México, D.F., México: Porrúa.
- García, E. (1979). *“Introducción al Estudio del Derecho”*. 30ª ed. revisada. México, D.F., México: Porrúa.
- García, E. (2009). *“Introducción al Estudio del Derecho”*. 61ª ed. revisada. México, D.F., México: Porrúa.
- Gobierno de Chile. (2013). *“Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños: Estados Miembros de la CELAC”*. [en línea] Disponible en: http://www.gob.cl/media/2012/11/estados_miembros_celac_datos_espanol.pdf, [extraído el 17 de enero de 2013].
- Gómez, C. (1983). *“Teoría General del Proceso”*. 6ª ed. México, D.F., México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- González, N. (2000). *“Sistemas Jurídicos Contemporáneos: Nociones Introductorias y Familia Jurídica Romano-Germánica”*. México, D.F., México: Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, no. 30. pp. 1-8 [en línea] Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/jurid/cont/30/cnt/cnt27.pdf>, [extraído el 7 de enero de 2013].
- Hernández, A. (2006). *“Estudio Práctico de los PAMA’S”*. 4ª ed. México, D.F., México: Ediciones Fiscales ISEF, S.A.
- Huerta, C. (2007). *“Conflictos Normativos”*. 2ª ed. México, D.F., México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. pp. 7-45 [en línea] Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=2485>, [extraído el 2 de septiembre de 2012].
- Instituto de Investigaciones Jurídicas. (1997). *“Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada”*. Tomo I. 10ª ed. México, D.F., México: Porrúa-UNAM.
- Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, IFAI. (2011). *“Sistema Infomex, Gobierno Federal”*. [en línea] Solicitado en: <https://www.infomex.org.mx/gobiernofederal/solicitantes/seguimiento/busquedaSolicitudes.action>, [extraído el 24 de agosto de 2012].
- Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, IFAI. (2012). *“Sistema Infomex, Gobierno Federal”*. [en línea] Solicitado en: <https://www.infomex.org.mx/gobiernofederal/solicitantes/seguimiento/busquedaSolicitudes.action>, [extraído el 25 de agosto de 2012].

- Instituto Nacional de Migración, INM. (2012). *"Boletines Estadísticos"*. [en línea] Disponible en: http://www.inm.gob.mx/index.php/page/Boletines_Estadisticos, [consultado el 19 de julio de 2012].
- Lariguet, G. (2002). *"Autonomía y Unidad en el Conocimiento Jurídico"*. Alicante, España: Universidad de Alicante. Doxa no. 25. pp. 573-595 [en línea] Disponible en: http://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/10175/1/doxa25_17.pdf, [extraído el 28 de julio de 2012].
- Margain, E. (2004). *"El Recurso Administrativo en México"*. 7 ed. México, D.F., México: Porrúa.
- Margain, E. (2008). *"Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano"*. 19ª ed. México, D.F., México: Porrúa.
- Morineau, M. (2006). *"El Derecho Comparado"* en González Martín, Nuria (coord.) Derecho Romano. Historia del Derecho. Estudios Jurídicos en Homenaje a Marta Morineau. T. I. México, D.F., México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, pp. XVII-XLIV [en línea] Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=1855>, [extraído el 3 de noviembre de 2012].
- Nápoles, M. (2012). *"Sistemas jurídicos y sistemas descriptivos. La paradoja de Alchourrón-Bulygin"*. Madrid, España: Universidad Carlos III de Madrid. Universitas. Revista de Filosofía, Derecho y Política, no. 15, enero 2012, pp. 193-209 [en línea] Disponible en: <http://universitas.idhbc.es/n15/15-09.pdf>, [extraído el 27 de septiembre de 2012].
- Observatorio de Competitividad, Módulo de Inteligencia de Mercados. (2013). *"Perfil de Mercado. Mercado Común Centroamericano"*. pp. 1-13 [en línea] Disponible en: http://www.agronet.gov.co/www/docs_agronet/2005112111146_perfil_mercado_MCCA%20Centroamerica.pdf, [extraído el 9 de enero de 2013].
- Organización de las Naciones Unidas (ONU), Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *"Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos"*. [en línea] Disponible en: <http://www2.ohchr.org/spanish/law/ccpr.htm>, [consultado el 9 de febrero de 2013].
- Ovalle, J. (1987). *"Derecho Procesal Civil"*. 2ª ed. México, D.F., México: HARLA, S.A. de C.V.
- Palomar, J. (1981). *"Diccionario para Juristas"*. 1ª ed. México, D.F., México: Mayo Ediciones.

- Pallares, E. (2003). *"Diccionario de Derecho Procesal Civil"*. 26ª ed. México, D.F., México: Porrúa.
- Peñaranda, H. (2009). *"Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas"*. Madrid, España: Universidad Complutense. Publicación Electrónica de la Universidad Complutense no. 21. pp. 1-8 [en línea] Disponible en: <http://www.ucm.es/info/nomadas/21/hectorpenaranda.pdf>, [extraído el 13 de mayo de 2012].
- Ramírez, J. (1985). *"Concepto y Fundamento Constitucional del Derecho Aduanero"*. México, D.F., México: UNAM, Boletín Mexicano de Derecho Comparado no. 53. pp. 639-665 [en línea] Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/DerechoComparado/53/art/art5.pdf> [extraído el 17 de junio de 2012].
- Reyes, R. (2004). *"Manual Aduanero"*. 3ª ed. Tomo I. México, D.F., México: Tax Editores Unidos, S.A. de C.V.
- Ríos, G. y García, T. (1998). *"Diferencias entre Impuestos Aduaneros de Importación y Cuotas Compensatorias del Comercio Exterior Mexicano, en el ámbito del Derecho Tributario. Reflexiones sobre la Constitucionalidad de las últimas"*. México, D.F., México: UNAM, Boletín Mexicano de Derecho Comparado no. 91. [en línea] Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/91/art/art9.htm>, [consultado el 10 de septiembre de 2012].
- Rivera, M. (1993). *"México: del sobre proteccionismo a la apertura comercial"*. México, D.F., México: Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco. Política y Cultura no. 2. pp. 137-163 [en línea] Disponible en: <http://www.redalyc.org/redalyc/pdf/267/26700206.pdf>, [extraído el 25 de agosto de 2012].
- Rodríguez, R. (2001). *"Definitividad del Procedimiento Administrativo Fiscal"*. México, D.F., México: UNAM, Boletín Mexicano de Derecho Comparado no. 100. [en línea] Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/100/art/art7.htm>, [consultado el 22 de junio de 2012].
- Rohde, A. (2008). *"Derecho Aduanero Mexicano"*. 1ª ed., 5ª reimp. Tomo I. México, D.F. México: Ediciones Fiscales ISEF, S.A.
- Rohde, A. (2008). *"Derecho Aduanero Mexicano"*. 1ª ed., 5ª reimp. Tomo II. México, D.F. México: Ediciones Fiscales ISEF, S.A.

- Ruiz, E. (1999). *“La Política Exterior de México en Materia de Derechos Humanos”*, en Fix-Zamudio, H. (coord.). *“México y las Declaraciones de Derechos Humanos”*. 1ª ed. México, D.F., México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Serie Doctrina Jurídica, no. 18. pp. 77-96 [en línea] Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/107/7.pdf>, [extraído el 2 de mayo de 2012].
- Sánchez, A. (2004). *“Los Medios de Impugnación en Materia Administrativa”*. 5ª ed. México, D.F., México: Porrúa.
- Sánchez, I. (1974). *“Estudios Aduaneros. La aduana: pasado, presente y futuro”*. 1ª ed. Madrid, España: Instituto de Estudios Fiscales.
- Secretaría de Integración Económica Centroamericana, SIECA. (2009). *“Estado de Situación de la Integración Económica Centroamericana”*. pp 1-22 [en línea] Disponible en: <http://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2009/02645.pdf>, [extraído el 10 de enero de 2013].
- Serra, A. (2008). *“Derecho Administrativo. Segundo curso”*. 25ª ed. México, D.F., México: Porrúa.
- Serra, A. (2009). *“Derecho Administrativo. Primer curso”*. 28ª ed. México, D.F., México: Porrúa.
- Tamayo, R. (2007). *“Teoría Jurídica y “Derecho Comparado” una Aproximación y un Deslinde”*. México, D.F., México: Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), Isonomía: Revista de Teoría y Filosofía del Derecho, no. 27. pp. 29-49 [en línea] Disponible en: <http://descargas.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/03696285344606384554480/032302.pdf?incr=1>, [consultado el 5 de diciembre de 2012].
- Tello, C. (2010). *“Notas sobre El Desarrollo Estabilizador”*. México D.F., México: Revista Economía Informa, Universidad Nacional Autónoma de México. Número 364, julio-septiembre. pp. 66-71 [en línea] Disponible en: <http://www.economia.unam.mx/publicaciones/econinforma/pdfs/364/09carlostell.pdf>, [extraído el 2 de mayo de 2012].
- Torres, L. (1987). *“Teoría General del Proceso”*. 1ª ed. Tijuana, B.C., México: Cárdenas Editor y Distribuidor.
- Trejo, P. (2003). *“Sistema Aduanero de México”*. 2ª ed. México, D.F., México: Virgilio Vallejo.
- Valadés, J. (1988). *“La Revolución Mexicana y sus Antecedentes”*. 1ª ed. México, D.F., México: Editorial del Valle de México, S.A. de C.V.

Witker, J. (1996). *“Ley Aduanera”*. México, D.F., México: Revista Jurídica, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Universidad Nacional Autónoma de México. Número 85, enero-abril. [en línea] Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/85/el/el19.htm>, [consultado el 20 de mayo de 2012].

Witker, J. (1999). *“Derecho Tributario Aduanero”*. 2ª ed. México, D.F., México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Bibliografía consultada

Aguilar, H. (1999). *“La Frontera Nómada, Sonora y la Revolución Mexicana”*. 3ª ed. México, D.F., México: Cal y Arena.

Alchourron, E. y Bulygin, E. (1987). *“Introducción a la Metodología de las Ciencias Jurídicas y Sociales”*. 1ª reimp. Buenos Aires, Argentina: Astrea.

Alfaro, V. (2012). *“Glosario de Términos de Derecho Fiscal”*. Universidad Autónoma de México [en línea], pp. 1-26 Disponible en: <http://www.paginaspersonales.unam.mx/acad/victormanuelalfaro/archivos>, [extraído 5 de septiembre de 2012].

Bravo, J. (1997). *“Nociones fundamentales de Derecho Tributario”*. 2ª ed., Bogotá, Colombia: Rosaristas. [en línea]. Disponible en: http://books.google.com.mx/books?id=Ax7ocva1hc4C&pg=PA188&lpg=PA188&dq=naturaleza+de+la+relacion+juridica+tributaria&source=bl&ots=x-_gH4EE5d&sig=790fJcPa36mvF5opzzexaObZe9o&hl=es&sa=X&ei=L57eULXuAeiE2gW1ooCwDA&ved=0CFoQ6AEwBw#v=onepage&q=naturaleza%20de%20la%20relacion%20juridica%20tributaria&f=false, [consultado el 7 de octubre de 2012].

Díaz, E. (2011). *“Sistema Aduanero Mexicano 2011”*. 18ª ed. México, D.F., México: Comercial de Formas Técnicas, S.A. de C.V.

Hernández, A. (2003). *“Estudio practico de las infracciones y sanciones aduaneras”*. 2ª ed. México, D.F., México: Ediciones Fiscales ISEF.

Méndez, M. (2004). *“Contribuciones y aprovechamientos derivados del Comercio Exterior”*. 1ª ed. México, D.F., México: Instituto Mexicano de Contadores Públicos.

Merryman, J. (2003). *“La tradición jurídica romano-canónica”*. 2ª ed., 8ª reimpresión, México, D.F., México: Fondo de Cultura Económica.

Quintana, E. (2003). *“El Comercio Exterior de México”*. 2ª ed. México, D.F., México: Porrúa.

Tamayo, R. (1988). *“El Derecho Comparado, Técnica Jurídica Dogmática o Historia Jurídica Comparada”*. Estudios en Homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus treinta años como Investigador de las Ciencias Jurídicas. Tomo II, Derecho Comparado, Serie E, no. 42. México, D.F., México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, pp. 1355-1371 [en línea]. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=642>, [extraído el 21 de enero de 2013].

Zepeda, E. (2003). *“Nuevos regímenes aduaneros”*. 3ª ed. México, D.F., México: Ediciones Fiscales ISEF.

Legislación nacional

Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos de 1951. Publicado en el DO número 50, tomo CLXXXIX, de fecha 31 de diciembre de 1951.

Código Federal de Procedimientos Civiles (CFPC). Publicado en el DOF el 24 de febrero de 1943, última reforma publicada en el DOF el 9 de abril de 2012 [en línea]. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/6.pdf>, [extraído el 2 de enero de 2013].

Código Federal de Procedimientos Penales (CFPP). Publicado en el DOF el 30 de agosto de 1934, última reforma publicada en el DOF el 14 de enero de 2013 [en línea]. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/7.pdf>, [extraído el 16 de enero de 2013].

Código Fiscal de la Federación (CFF). Publicado en el DOF el 31 de diciembre de 1981, última reforma publicada en el DOF el 26 de diciembre de 2011 [en línea]. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cff.htm>, [extraído el 12 de enero de 2012].

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). Publicada en el DOF el 5 de febrero de 1917, última reforma publicada en el DOF el 30 de noviembre de 2012 [en línea]. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>, [extraído el 17 de enero de 2013].

Legislación Aduanera de 1981. Publicada en el DOF de fecha 30 de diciembre de 1981. 1ª ed. México, D.F., México: Porrúa.

Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (LINFONAVIT). Publicada en el DOF el 5 de febrero de 1917, última reforma publicada en el DOF el 30 de noviembre de 2012 [en línea]. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/12.pdf>, [extraído el 19 de enero de 2013].

Ley Aduanal de 1935. Publicada en el DO número 54, tomo XCI de fecha 31 de agosto de 1935.

Ley Aduanera (LA). Publicada en el DOF el 15 de diciembre de 1995, última reforma publicada en el DOF el 9 de abril de 2012 [en línea]. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/12.pdf>, [extraído el 17 de enero de 2013].

Ley de Aguas Nacionales (LAN). Publicada en el DOF el 1 de diciembre de 1992, última reforma publicada en el DOF el 8 de junio de 2012 [en línea]. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/16.pdf>, [extraído el 21 de enero de 2013].

Ley de Comercio Exterior (LCE). Publicada en el DOF el 27 de julio de 1993, última reforma publicada en el DOF el 21 de diciembre de 2006 [en línea]. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/28.pdf>, [extraído el 22 de enero de 2013].

Ley de la Propiedad Industrial (LPI). Publicada en el DOF el 27 de junio de 1991, última reforma publicada en el DOF el 09 de abril de 2012 [en línea]. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/50.pdf>, [extraído el 22 de enero de 2013].

Ley del Seguro Social (LSS). Publicada en el DOF el 21 de diciembre de 1995, última reforma publicada en el DOF el 9 de abril de 2012 [en línea]. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/50.pdf>, [extraído el 22 de enero de 2013].

Ley del Servicio de Administración Tributaria (LSAT). Publicada en el DOF el 15 de diciembre de 1995, última reforma publicada en el DOF el 9 de abril de 2012 [en línea]. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/93.pdf>, [extraído el 22 de enero de 2013].

Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica (LSPEE). Publicada en el DOF el 22 de diciembre de 1975, última reforma publicada en el DOF el 9 de abril de 2012 [en línea]. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/99.pdf>, [extraído el 23 de enero de 2013].

Reglamento del Código Fiscal de la Federación (RCFF). Publicada en el DOF el 07 de diciembre de 2009 [en línea]. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_CFF.pdf, [extraído el 25 de enero de 2013].

Reglamento del Recurso de Inconformidad de la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social (RRILIMSS). Publicada en el DOF el 30 de junio de 1997, última reforma publicada en el DOF el 28 de noviembre de 2000, [en línea]. Disponible en: <http://www.imss.gob.mx/instituto/normatividad/reglamentos/Pages/index.aspx>, [extraído el 28 de enero de 2013].

Reglamento de la Ley Aduanera (RLA). Publicada en el DOF el 06 de junio de 1996, última reforma publicada en el DOF el 28 de octubre de 2003 [en línea]. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LAdua.pdf, [extraído el 23 de enero de 2013].

Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales (RLAN). Publicada en el DOF el 12 de enero de 1994, última reforma publicada en el DOF el 24 de mayo de 2011 [en línea]. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LAN.pdf, [extraído el 23 de enero de 2013].

Reglamento de la Comisión de Inconformidades y de Valuación del INFONAVIT (RCIVINFONAVIT). Publicada en el DOF el 29 de mayo de 1973, última adición el 29 de agosto de 2005 [en línea]. Disponible en http://portal.infonavit.org.mx/wps/wcm/connect/infonavit/el+instituto/organos_colegiados/comision_de_inconformidades/comision_de_inconformidades_contenido, [extraído el 23 de enero de 2013].

Reglamento de la Ley de Comercio Exterior (RLCE). Publicada en el DOF el 30 de diciembre de 1993, última reforma publicada en el DOF el 29 de diciembre de 2000 [en línea]. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LComExt.pdf, [extraído el 23 de enero de 2013].

Interpretación judicial

1942 Véase: Semanario Judicial de la Federación LXXI. México. SCJN. Quinta Época. Segunda sala, tesis aislada, materia administrativa, 23 de marzo de 1942, p. 5290. Disco IUS 2012. Registro 327357. Rubro: **“RECURSOS ADMINISTRATIVOS”**.

- 1973 Véase: Semanario Judicial de la Federación 60 Sexta Parte. México. Séptima época. Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, jurisprudencia, materia administrativa, Informe 1973, tercera parte, Tribunales Colegiados de Circuito, p. 73. Disco IUS 2012. Registro 255695. Rubro: **“RECURSOS ADMINISTRATIVOS, PROCEDENCIA DE LOS”**.
- 1974 Véase: Semanario Judicial de la Federación 63 Tercera Parte. México. SCJN. Séptima época. Segunda sala, tesis aislada, materia administrativa, Informe 1974, Segunda Parte, Segunda Sala, tesis 30, página 107. Apéndice 1917-1985, Tercera Parte, Segunda Sala, décima tesis relacionada con la jurisprudencia 399, página 695, p. 37. Disco IUS 2011. Registro 238565. Rubro: **“RECURSOS ADMINISTRATIVOS, FORMULISMOS Y EXIGENCIAS DE EXPRESION EN LOS. NO SON ESENCIALES PARA QUE PROCEDAN”**.
- 1993 Véase: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación 72. México. SCJN. Octava época. Jurisprudencia, materia administrativa, tesis 2a./J. 20/93, diciembre de 1993, p. 20. Disco IUS 2011. Registro 206376. Rubro: **“TRIBUNAL FISCAL. SUS SENTENCIAS NO DEBEN OCUPARSE DE CONCEPTOS DE ANULACION QUE REFIEREN CUESTIONES NO PROPUESTAS EN EL RECURSO ORDINARIO, POR NO FORMAR PARTE DE LA LITIS”**.
- 1994 Véase: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación 79. México. SCJN, Segunda Sala. Octava época. Jurisprudencia, materia Administrativa, tesis 2a./J. 9/94, julio de 1994, p. 19. Disco IUS 2011. Registro 206352. Rubro: **“REVOCACION. ES OPTATIVO AGOTAR ESE RECURSO ANTES DE ACUDIR AL JUICIO DE NULIDAD (LEGISLACION ADUANERA)”**.
- 1994 Véase: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación 76. México. Tribunales Colegiados de Circuito. Octava época. Jurisprudencia, materia Común, tesis I.4o.C. J/58, abril de 1994, p. 33. Disco IUS 2011. Registro 212754. Rubro: **“SUPLETORIEDAD DE LA LEY. REQUISITOS PARA QUE OPERE”**.
- 1995 Véase: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta II. México. SCJN. Pleno. Novena época. Jurisprudencia, materia Constitucional, Común, tesis P./J. 47/95, diciembre de 1995, p. 133. Disco IUS 2012. Registro 200234. Rubro: **“FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO”**.
- 1997 Véase: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta V. México. Tribunales Colegiados de Circuito. Novena época. Tesis aislada, materia común, tesis XXII.16 K, Enero de 1997, p. 456. Disco IUS 2012. Registro

199622. Rubro: **“DERECHO COMPARADO. LAS AUTORIDADES NO ESTAN OBLIGADAS A RESOLVER CON APOYO EN EL”**.

1997 Véase: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta VI. México. SCJN. Novena época. Jurisprudencia, materia administrativa, tesis I.1o.A. J/2, Octubre de 1997, p. 663. Disco IUS 2012. Registro 197538. Rubro: **“NEGATIVA FICTA Y DERECHO DE PETICIÓN. SON INSTITUCIONES DIFERENTES”**.

2001 Véase: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XIII. México. Tribunales Colegiados de Circuito. Novena época. Tesis aislada, materia administrativa, tesis I.8o.A.4 A, enero de 2001, p. 1791. Disco IUS 2012. Registro 190570. Rubro: **“REVOCACIÓN. ES OPTATIVO AGOTAR ESE RECURSO ANTES DE ACUDIR AL JUICIO DE NULIDAD, CUANDO SE COMBATA UNA RESOLUCIÓN DICTADA POR AUTORIDADES ADUANERAS”**.

2001 Véase: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XIV. México. Novena época. SCJN, Primera Sala. Materia Constitucional, Administrativa, tesis aislada 1a. LXXVIII/2001, agosto de 2001, p. 165. Disco IUS 2012. Registro 189231. Rubro: **“AGENTE ADUANAL. LA SUSPENSIÓN EN EL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES PREVISTA EN EL ARTÍCULO 164, FRACCIÓN IV, DE LA LEY ADUANERA NO REQUIERE EL OTORGAMIENTO DE LA GARANTÍA DE AUDIENCIA PREVIA”**.

2002 Véase: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XV. México. Tribunales Colegiados de Circuito. Novena época. Jurisprudencia, materia Administrativa, tesis I.1o.A. J/11, abril de 2002, p. 1,119. Disco IUS 2011. Registro 187197. Rubro: **“INSTITUTO MEXICANO DE LA PROPIEDAD INDUSTRIAL. A LOS ACTOS DE AUTORIDAD DE DICHO INSTITUTO ES APLICABLE EN FORMA DIRECTA Y NO SUPLETORIA LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO”**.

2002 Véase: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. México. SCJN. Novena época. Segunda sala, tesis aislada 2a. LII/2002, tomo XV, materia administrativa, mayo de 2002, p. 304. Disco IUS 2011. Registro 186875. Rubro: **“RECURSOS EN SEDE ADMINISTRATIVA. NO IMPLICAN EL DESARROLLO DE UNA ACTIVIDAD JURISDICCIONAL”**.

2005 Véase: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXII. México. Novena Época. Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, tesis aislada IV.2o.A.146 A, Julio de 2005, p. 1512. Disco IUS 2011. Registro 177844. Rubro: **“RECURSOS ADMINISTRATIVOS Y JUICIO DE NULIDAD. SUS DIFERENCIAS”**.

- 2006 Véase: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. México. SCJN. Novena época. Jurisprudencia, materia administrativa, tesis 2a./J. 154/2006, tomo XXIV, octubre de 2006, p. 333. Disco IUS 2011. Registro 174111. Rubro: **“CUOTAS COMPENSATORIAS DETERMINADAS POR LAS AUTORIDADES ADUANERAS AL LIQUIDAR IMPUESTOS AL COMERCIO EXTERIOR. SU IMPUGNACIÓN SE RIGE POR LA LEY ADUANERA QUE ESTABLECE COMO OPTATIVO EL AGOTAMIENTO DEL RECURSO DE REVOCACIÓN PREVIAMENTE A LA PROMOCIÓN DEL JUICIO DE NULIDAD ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA”**.
- 2007 Véase: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXV. México. Novena época. Tribunales Colegiados de Circuito. Materia Administrativa, tesis aislada I.1o.A.143 A, febrero de 2007, p. 1915. Disco IUS 2012. Registro 173135. Rubro: **“VERIFICACIÓN DE MERCANCÍAS DE PROCEDENCIA EXTRANJERA. LA AUTORIDAD ADUANERA NO ESTÁ FACULTADA PARA EMITIR LA ORDEN RESPECTIVA CUANDO AQUÉLLAS SE ENCUENTRAN EN UN RECINTO FISCAL O FISCALIZADO”**.
- 2007 Véase: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXVI. México. Novena época. SCJN, Primera Sala. Materia Constitucional, Administrativa, tesis aislada 1a. CXLV/2007, julio de 2007, p. 259. Disco IUS 2011. Registro 172116. Rubro: **“ABANDONO DE MERCANCÍAS EN ADUANAS. EL ARTÍCULO 32 DE LA LEY ADUANERA, AL PREVER LA NOTIFICACIÓN DE LOS PLAZOS EN QUE AQUÉLLAS DEBEN RETIRARSE, SO PENA DE QUE SE CAUSE DICHO ABANDONO A FAVOR DEL FISCO, NO TRANSGREDE LA GARANTÍA DE AUDIENCIA”**.
- 2009 Véase: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXIX. México. SCJN. Primera Sala. Novena época. Jurisprudencia, materia Civil, tesis 1a./J. 126/2008, marzo de 2009, p. 156. Disco IUS 2011. Registro 167733. Rubro: **“DEMANDA MERCANTIL OSCURA O IRREGULAR. EL JUEZ DEBE PREVENIR AL ACTOR PARA QUE LA ACLARE, COMPLETE O CORRIJA”**.
- 2009 Véase: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXX. México. SCJN. Pleno. Novena época. Jurisprudencia, materia Constitucional, Administrativa, tesis P./J. 186/2008, noviembre de 2009, p. 12. Disco IUS 2011. Registro 165970. Rubro: **“ISSSTE. EL ARTÍCULO 20 DE LA LEY RELATIVA, QUE AUTORIZA DESCUENTOS AL SALARIO DE LOS TRABAJADORES PARA CUBRIR PAGOS VENCIDOS DERIVADOS DE CRÉDITOS OTORGADOS POR EL INSTITUTO, NO VIOLA LA GARANTÍA DE AUDIENCIA CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 14 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ABRIL DE 2007)”**.

- 2009 Véase: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. México. Novena época. Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, tesis aislada I.5o.A.91 A, tomo XXX, septiembre de 2009, p. 3179. Disco IUS 2011. Registro 166282. Rubro: **“REVISIÓN FISCAL. ES IMPROCEDENTE DICHO RECURSO CONTRA LA SENTENCIA QUE RECONOCIÓ LA VALIDEZ DEL ACTO IMPUGNADO EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL”**.
- 2010 Véase: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXXI. México. SCJN. Segunda Sala. Novena época. Jurisprudencia, materia Administrativa, tesis 2a./J. 45/2010, abril de 2010, p. 426. Disco IUS 2011. Registro 164798. Rubro: **“DEVOLUCIÓN DE MERCANCÍAS EMBARGADAS EN MATERIA ADUANERA. EL SUPUESTO ESTABLECIDO EN EL CUARTO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 157 DE LA LEY RELATIVA, QUE PREVEÉ LA POSIBILIDAD DE SOLICITAR EL PAGO DEL VALOR DE AQUÉLLAS, ESTÁ CONDICIONADO, POR REGLA GENERAL, A QUE LA AUTORIDAD COMUNIQUE AL PARTICULAR LA IMPOSIBILIDAD PARA DEVOLVERLAS”**.

Legislación internacional

- Acuerdo de Cartagena. Suscrito el 26 de mayo de 1969. [en línea]. Disponible en: <http://www.comunidadandina.org/Normativa.aspx#>, [extraído el 2 de enero de 2013].
- Código Aduanero de Argentina (CAA). Expedido el 2 de marzo de 1981. [en línea]. Disponible en: <http://www.iaea.org.ar/global/img/2010/08/Código-Aduanero.pdf>, [extraído el 7 de enero de 2013].
- Código Aduanero de Paraguay (CAP). Sancionado el 30 de julio de 2004. [en línea]. Disponible en: <http://www.aduana.gov.py/uploads/archivos/codigo%20aduanero.pdf>, [extraído el 16 de enero de 2013].
- Código Aduanero Modernizado (CAM), Publicado el 23 de abril de 2008. [en línea]. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:145:0001:0064:ES:PDF>, [extraído el 17 de enero de 2013].
- Código Aduanero Uniforme Centroamericano (CAUCA). Modificado el 25 de abril de 2008. [en línea]. Disponible en: <http://portal.sat.gob.gt/sitio/index.php/aduanas/legislacion-y-normativa/30-legislaci-normativa-aduanera/7867-cauca-iv-y-su-reglamento.html>, [extraído el 19 de enero de 2013].

Código Tributario Boliviano (CTB). Vigente a partir del 2 de agosto de 2003. [en línea]. Disponible en: <http://www.aduana.gob.bo/normas/codtrib.pdf>, [extraído el 18 de enero de 2013].

Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones de Ecuador (COPCIE). Publicado el 29 de diciembre de 2010. [en línea]. Disponible en: http://www.aduana.gob.ec/files/pro/leg/ccop/S351_20101229.pdf, [extraído el 19 de enero de 2013].

Código Tributario de Ecuador (CTE). Publicado el 14 de junio de 2005. [en línea]. Disponible en: http://derechoecuador.com/index.php?option=com_content&view=article&id=4141&Itemid=442, [consultado el 19 de enero de 2013].

Código Tributario de Perú (CTP). Publicado el 19 de agosto de 1999. [en línea]. Disponible en: <http://www.sunat.gob.pe/legislacion/codigo/index.html#>, [extraído el 19 de enero de 2013].

Estatuto Aduanero de Colombia (EAC). Vigente a partir del 1º de julio de 2012. [en línea]. Disponible en: http://service.udes.edu.co/modulos/documentos/villan/Proyecto_Estatuto_Aduanero_2012.pdf, [extraído el 20 de enero de 2013].

Estatuto del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina. Suscrito el 22 de junio de 2001 [en línea]. Disponible en: <http://www.ehu.es/ceinik/tratados/10TRATADOSSOBREINTEGRACIONYC OOPERACIONENAMERICA/104COMUNIDADANDINA/IC1049.pdf>, [extraído el 22 de enero de 2013].

Ley 30/92 de España. Publicada el 26 de noviembre de 1992. [en línea]. Disponible en: http://ccta.jccm.es/pv_obj_cache/pv_obj_id_EB8649AC01D4CD19097ED8141ABC3A961B290300/filename/20071212227523384.pdf, [extraído el 20 de enero de 2013].

Ley General de Aduanas de Bolivia (LGAB). Vigente a partir del 28 de julio de 1999. [en línea]. Disponible en: <http://www.aduana.gob.bo/Normas/TEXTORDLGA.pdf>, [extraído el 18 de enero de 2013].

Ley General de Aduanas Texto Único Ordenado Perú (LGATUOP). Publicada el 27 de junio de 2008. [en línea]. Disponible en: <http://www.sunat.gob.pe/legislacion/procedim/normasadua/gja-03normasoc.htm>, [Consultada el 19 de enero de 2013].

Ley Orgánica de Aduanas de Venezuela (LOAV) Vigente a partir del 16 de agosto de 1999. [en línea]. Disponible en: http://www.wipo.int/wipolex/es/text.jsp?file_id=235633, [extraído el 20 de enero de 2013].

Reglamento de la Ley General de Aduanas de Bolivia (RLGAB). Vigente a partir del 11 de agosto de 2000. [en línea]. Disponible en: http://service.udes.edu.co/modulos/documentos/villan/Proyecto_Estatuto_Aduanero_2012.pdf, [extraído el 18 de enero de 2013].

Reglamento del Código Aduanero Uniforme Centroamericano (RECAUCA). Modificado el 25 de abril de 2008. [en línea]. Disponible en: <http://portal.sat.gob.gt/sitio/index.php/aduanas/legislacion-y-normativa/30-legislacion-normativa-aduanera/7867-cauca-iv-y-su-reglamento.html>, [extraído el 19 de enero de 2013].

Reglamento del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones de Ecuador (RCOPCIE). Publicado el 19 de mayo de 2011. [en línea]. Disponible en: http://www.aduana.gob.ec/files/pro/leg/rcop/S452_20110519.pdf, [extraído el 19 de enero de 2013].

Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina. Suscrito el 28 de mayo de 1996. [en línea]. Disponible en: <http://www.tribunalandino.org.ec/sitetjca/TCREACION.pdf>, [extraído el 3 de enero de 2013].

Iniciativas de Ley

Iniciativa de Ley del Servicio Aduanero Mexicano (2003). “*Gaceta Parlamentaria, año VI, número 1218, miércoles 26 de marzo de 2003*”, [en línea] Disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/58/2003/mar/20030326.html>, [consultada el 17 de febrero de 2013].

Iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Aduanera, del Código Fiscal de la Federación y del Código Federal de Procedimientos Penales (2004). “*Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1637-I, martes 30 de noviembre de 2004*”, [en línea] Disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/59/2004/nov/20041130-I.html>, [consultada el 17 de mayo de 2012].

Bases de datos

Suprema Corte de Justicia de la Nación (2011). Disco óptico Jurisprudencia y Tesis Aisladas IUS 2011, 1917-Septiembre 2010.

Suprema Corte de Justicia de la Nación (2012). Disco óptico Jurisprudencia y Tesis Aisladas IUS 2012, 1917-Septiembre 2011.

Páginas Web

Aduana México. (2011). *“Inicio. Quienes somos: Acerca de Aduana México”*. [en línea] Disponible en: http://www.aduanas.gob.mx/aduana_mexico/2008/quienes_somos/138_10000.html [consultado el 18 de diciembre de 2011].

Aduana México. (2012). *“Inicio. Normatividad: Organismos Internacionales”*. [en línea] Disponible en: http://www.aduanas.gob.mx/aduana_mexico/2008/normatividad/143_10438.html, [consultado el 27 de agosto de 2012].

Aduana México. (2012). *“Otros. ¿Qué son las Maquiladoras y las Pitex?”*. [en línea] Disponible en: http://www.aduanas.gob.mx/aduana_mexico/A_Preguntas_Frecuentes_Otros.htm, [consultado el 27 de agosto de 2012].

Aduana México. (2012). *“Inicio. Quienes somos: Del año 1900 al 2000”*. [en línea] Disponible en: http://www.aduanas.gob.mx/aduana_mexico/2008/quienes_somos/138_10017.html [consultado el 20 de junio de 2012].

Aduana México. (2012). *“Inicio. Sala de Prensa: Comunicados de Prensa Nacionales, enero-agosto 2012”*. [en línea] Disponible en: http://www.aduanas.gob.mx/aduana_mexico/2008/sala_prensa/158_10142.html [consultado el 26 de agosto de 2012].

Biblioteca Jurídica Virtual, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México UNAM (2013). [En línea]. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/>, [consultado el 2 de enero 2013].

Cámara de Diputados. (2012). *“Diputados. Leyes Federales y Estatales”*. [en línea] Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>, [consultado el 25 de mayo de 2012].

- Cámara de Diputados. (2012). *“Diputados. Leyes Federales y Estatales. Reglamentos de Leyes Federales Vigentes”*. [en línea] Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regla.htm>, [consultado el 25 de mayo de 2012].
- Centro de Estudios Migratorios, CEM. (2012). *“Centro de Estudios Migratorios”*. [en línea] Disponible en: http://www.inm.gob.mx/index.php/page/Centro_d_Estudios, [consultado el 21 de julio de 2012].
- Comunidad Andina, CAN. (2013). *“Inicio. Quienes somos: Datos básicos de la Comunidad Andina”*. [en línea] Disponible en: <http://www.comunidadandina.org/Quienes.aspx>, [consultado el 8 de enero de 2013].
- Comunidad Andina, CAN. (2013). *“Inicio. Quienes somos: Quienes la integramos”*. [en línea] Disponible en: <http://www.comunidadandina.org/Quienes.aspx>, [consultado el 8 de enero de 2013].
- Comunidad Andina, CAN. (2013). *“Inicio. Quienes somos: Reseña histórica”*. [en línea] Disponible en: <http://www.comunidadandina.org/Resena.aspx>, [consultado el 8 de enero de 2013].
- Comunidad Andina, CAN. (2013). *“Inicio. Sistema Andino de Integración: ¿Qué es el Sistema Andino de Integración?”*. [en línea] Disponible en: <http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=4&tipo=SA&title=sistema-andino-de-integracion-sai>, [consultado el 9 de enero de 2013].
- Diario Oficial de la Federación, DOF (2012). [En línea], disponible en: <http://dof.gob.mx/>, [consultado el 22 de agosto de 2012].
- Diccionario de la Lengua Española. (2012). En Real Academia Española. 22ª ed. Madrid, España. [en línea] Disponible en: <http://www.rae.es/RAE/Noticias.nsf/Home?ReadForm>, [consultado el 2 de noviembre de 2012].
- Gobierno Bolivariano de Venezuela. (2013). *“Gobierno en línea. Venezuela. Geografía: Ubicación”*. [en línea] Disponible en: <http://www.gobiernoenlinea.gob.ve/home/geografia2.dot>, [consultado el 12 de enero de 2013].
- Gobierno de Argentina, Guía del Estado. (2013). *“Inicio. País: Geografía y Clima”*. [en línea] Disponible en: <http://www.argentina.gob.ar/pais/57-geografia-y-clima.php>, [consultado el 14 de enero de 2013].

- Gobierno de Argentina, Guía del Estado. (2013). *"Inicio. País. Población. Censo 2010: Total del país"*. [en línea] Disponible en: http://www.censo2010.indec.gov.ar/resultadosdefinitivos_totalpais.asp, [consultado el 14 de enero de 2013].
- La Moncloa, Gobierno de España. (2013). *"Inicio. España: Organización territorial"*. [en línea] Disponible en: <http://www.lamoncloa.gob.es/Espana/OrganizacionTerritorial/index.htm>, [consultado el 16 de enero de 2013].
- Ministerio de Relaciones Exteriores, República de Colombia. (2013). *"Inicio: Acerca de Colombia"*. [en línea] Disponible en: <http://www.cancilleria.gov.co/colombia>, [consultado el 9 de enero de 2013].
- Portal del Banco Mundial, BM. (2013). *"Inicio. Datos: Población, total"*. [en línea] Disponible en: http://datos.bancomundial.org/indicador/SP.POP.TOTL?cid=GPD_1, [consultado el 9 de enero de 2013].
- Portal Guaraní, República del Paraguay. (2013). *"Inicio. República del Paraguay (Gobierno y geografía)"*. [en línea] Disponible en: http://www.portalguarani.com/detalles_museos_otras_detalles.php?id=27&id_otras=84, [consultado el 15 de enero de 2013].
- Programa Paisano, PP. (2012). *"Antecedentes: Programa Paisano"*. [en línea] Disponible en: <http://www.paisano.gob.mx/index.php/programa-paisano/antecedentes>, [consultado el 21 de agosto de 2012].
- Secretaría de Economía, SE. (2012). *"Instrumentos de Comercio Exterior. IMMEX"*. [en línea] Disponible en: <http://www.economia.gob.mx/comunidad-negocios/industria-y-comercio/instrumentos-de-comercio-exterior/immex>, [consultado el 31 de agosto de 2012].
- Secretaría de Relaciones Exteriores, SRE. (2013). *"Inicio. Política Exterior. Dirección General de Organismos y Mecanismos Regionales Americanos. Comunidad Andina de Naciones (CAN): Información básica"*. [en línea] Disponible en: <http://www.sre.gob.mx/index.php/comunidad-andina-de-naciones-can/522>, [consultado el 13 de enero de 2013].
- Secretaría de la Defensa Nacional, SEDENA. (2012). *"El Porfiriato"*. [en línea] Disponible en: <http://www.sedena.gob.mx/index.php/conoce-la-sedena/antecedentes-historicos/ejercito-mexicano/el-porfiriato>, [consultado el 30 de agosto de 2012].

- Secretariado del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. (2012). *"Preguntas más frecuentes: Que es el TLCAN"*. [en línea] Disponible en: <http://www.nafta-sec-alena.org/sp/view.aspx?x=283#1>, [consultado el 3 de agosto de 2012].
- Servicio de Administración Tributaria (2012). [en línea], disponible en: www.sat.gob.mx/, [consultado el 18 de agosto de 2012].
- Sitio del Estado Plurinacional de Bolivia, Instituto Nacional de Estadística (INE). (2013). [en línea] Disponible en: <http://www.ine.gob.bo/>, [consultado el 8 de enero de 2013].
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (2012). [En línea]. Disponible en: <http://ius.scjn.gob.mx/paginas/tesis.aspx>, [consultado el 23 de julio de 2012].
- Unión Europea, UE. (2013). *"Países miembros de la Unión Europea"*. [en línea] Disponible en: http://europa.eu/about-eu/countries/member-countries/index_es.htm, [consultado el 17 de enero de 2013].

A N E X O S

ANEXO 1

ADUANAS EN TERRITORIO NACIONAL MEXICANO

49 ADUANAS	
19	EN LA FRONTERA NORTE
2	EN LA FRONTERA SUR
17	MARÍTIMAS
11	INTERIORES

EN LA FRONTERA NORTE	
1.	AGUA PRIETA
2.	CIUDAD ACUÑA
3.	CIUDAD CAMARGO
4.	CIUDAD JUÁREZ
5.	CIUDAD MIGUEL ALEMÁN
6.	CIUDAD REYNOSA
7.	COLOMBIA
8.	MATAMOROS
9.	MEXICALI
10.	NACO
11.	NOGALES
12.	NUEVO LAREDO
13.	OJINAGA
14.	PIEDRAS NEGRAS
15.	PUERTO PALOMAS
16.	SAN LUIS RÍO COLORADO
17.	SONOYTA
18.	TECATE
19.	TIJUANA

EN LA FRONTERA SUR	
1.	CIUDAD HIDALGO
2.	SUBTENIENTE LÓPEZ

ANEXO 1

ADUANAS EN TERRITORIO NACIONAL MEXICANO

ADUANAS MARÍTIMAS

1. ACAPULCO
2. ALTAMIRA
3. CANCÚN
4. CIUDAD DEL CARMEN
5. COATZACOALCOS
6. DOS BOCAS
7. ENSENADA
8. GUAYMAS
9. LA PAZ
10. LÁZARO CÁRDENAS
11. MANZANILLO
12. MAZATLÁN
13. PROGRESO
14. SALINA CRUZ
15. TAMPICO
16. TUXPAN
17. VERACRUZ

LAS ADUANAS INTERIORES

1. AEROPUERTO INTERNACIONAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO
2. AGUASCALIENTES
3. CHIHUAHUA
4. GUADALAJARA
5. GUANAJUATO
6. MÉXICO
7. MONTERREY
8. PUEBLA
9. QUERÉTARO
10. TOLUCA
11. TORREÓN

Fuente: Elaboración propia con información de AM (2013), extraída de http://www.aduanas.gob.mx/aduana_mexico/A_Preguntas_Frecuentes_Otros.htm.

Folio No.: 0610100134911

México, D.F., a 02 de agosto de 2011.

"2011, Año del Turismo en México"
Estimado Solicitante:

En atención a los puntos **1, 2 y 3** de su solicitud, y con fundamento en lo establecido por el artículo 42 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la información Pública Gubernamental, se le comunica que los recursos de revocación interpuestos a nivel nacional durante los años de 2006, 2007, 2008, 2009 y 2010, en donde se impugnan resoluciones emitidas por las aduanas de todo el país, así como los que resultaron favorables y desfavorables a los contribuyentes, son los siguientes:

RECURSOS DE REVOCACIÓN

ADUANAS	2006			2007			2008			2009			2010			TOTAL		
	Interpuestos	Favorables al contribuyente	Desfavorables al contribuyente	Interpuestos	Favorables al contribuyente	Desfavorables al contribuyente	Interpuestos	Favorables al contribuyente	Desfavorables al contribuyente	Interpuestos	Favorables al contribuyente	Desfavorables al contribuyente	Interpuestos	Favorables al contribuyente	Desfavorables al contribuyente	Interpuestos	Favorables al contribuyente	Desfavorables al contribuyente
Acapulco, Gro.	2	2	0	14	6	8	2	2	0	3	1	2	1	1	0	22	12	10
Aeropuerto Internacional de la Cd. de México	1,002	480	522	1,296	888	408	786	401	385	716	264	452	404	152	252	4,204	2,185	2,019
Agua Prieta, Son.	116	80	36	127	51	76	39	16	23	27	6	21	36	4	32	345	157	188
Aguascalientes, Ags.	36	19	17	25	7	18	11	3	8	3	0	3	0	0	0	75	29	46
Altamira, Tamps.	29	12	17	47	23	24	18	12	6	64	39	25	189	66	123	347	152	195
Cancún, Q.R.	165	71	94	116	42	74	33	17	16	26	11	15	20	9	11	360	150	210
Chihuahua, Chih.	25	7	18	21	4	17	7	1	6	5	0	5	6	0	6	64	12	52
Ciudad Acuña, Coah.	16	6	10	13	5	8	11	3	8	4	1	3	6	3	3	50	18	32
Cd. Camargo, Tamps.	1	1	0	6	1	5	1	0	1	1	1	0	1	0	1	10	3	7
Cd. del Carmen, Camp.	21	14	7	8	3	5	12	9	3	4	1	3	8	4	4	53	31	22
Cd. Hidalgo, Chis.	41	13	28	30	12	18	22	7	15	33	16	17	19	13	6	145	61	84
Cd. Juárez, Chih.	1,027	462	565	727	242	485	365	114	251	496	203	293	414	193	221	3,029	1,214	1,815
Cd. Miguel Alemán, Tamps.	29	24	5	3	1	2	8	2	6	8	5	3	6	1	5	54	33	21
Cd. Reynosa, Tamps.	320	192	128	1,106	120	986	978	128	850	249	77	172	121	55	66	2,774	572	2,202
Coatzacoalcas, Ver.	13	6	7	12	7	5	9	5	4	12	5	7	11	2	9	57	25	32
Colombia, N.L.	110	56	54	142	68	74	308	201	107	215	88	127	119	29	90	894	442	452
Dos Bocas, Tab.	11	3	8	6	2	4	4	2	2	2	2	0	0	0	0	23	9	14
Ensenada, B.C.	34	21	13	20	12	8	40	29	11	30	13	17	37	13	24	161	88	73
Guadalajara, Jal.	129	56	73	113	39	74	63	24	39	142	41	101	60	14	46	507	174	333
Guanajuato, Gto.	0	0	0	6	2	4	5	3	2	2	0	2	0	0	0	13	5	8
Guaymas, Son.	36	27	9	36	26	10	18	5	13	13	4	9	6	2	4	109	64	45
La Paz, B.C.S.	41	7	34	41	7	34	12	2	10	9	4	5	13	0	13	116	20	96
Lazaro Cárdenas, Mich.	82	62	20	38	27	11	56	30	26	65	36	29	224	99	125	465	254	211

Manzanillo, Col.	1,211	466	745	1,006	602	404	675	440	235	756	355	401	490	147	343	4,138	2,010	2,128
Matamoros, Tamps.	277	138	139	279	145	134	235	96	139	199	127	72	94	29	65	1,084	535	549
Mazatlán, Sin.	18	7	11	13	1	12	0	0	0	9	0	9	5	1	4	45	9	36
Mexicali, B.C.	5,077	4,660	417	1,279	827	452	1,243	975	268	595	298	297	432	134	298	8,626	6,894	1,732
México, D.F.	550	302	248	488	243	245	154	64	90	125	43	82	79	24	55	1,396	676	720
Monterrey, N.L.	460	249	211	546	330	216	329	96	233	294	66	228	282	68	214	1,911	809	1,102
Naco, Son.	18	7	11	11	6	5	21	7	14	28	13	15	26	7	19	104	40	64
Nogales, Son.	963	865	98	730	356	374	213	99	114	107	47	60	122	34	88	2,135	1,401	734
Nuevo Laredo, Tamps.	3,951	2,532	1,419	3,303	2,099	1,204	1,679	733	946	903	339	564	654	272	382	10,490	5,975	4,515
Ojinaga, Chih.	24	6	18	6	1	5	1	1	0	3	3	0	5	1	4	39	12	27
Piedras Negras, Coah.	447	278	169	387	211	176	224	97	127	255	70	185	63	26	37	1,376	682	694
Progreso, Yuc.	47	18	29	21	2	19	11	1	10	4	1	3	10	1	9	93	23	70
Puebla, Pue.	16	5	11	11	2	9	2	0	2	5	0	5	3	0	3	37	7	30
Puerto Palomas, Chih.	10	1	9	9	3	6	6	2	4	4	2	2	4	3	1	33	11	22
Querétaro, Qro.	41	13	28	37	15	22	7	3	4	8	2	6	13	5	8	106	38	68
Salina Cruz, Oax.	6	1	5	2	0	2	1	0	1	1	1	0	4	1	3	14	3	11
San Luis Río Colorado, Son.	35	15	20	91	54	37	134	61	73	84	50	34	73	13	60	417	193	224
Sonoyta, Son.	96	52	44	44	15	29	43	30	13	23	6	17	44	6	38	250	109	141
Subteniente López, Q.R.	35	18	17	25	9	16	23	7	16	34	13	21	45	14	31	162	61	101
Tampico, Tamps.	11	2	9	16	5	11	26	17	9	31	18	13	21	11	10	105	53	52
Tecate, B.C.	235	118	117	167	72	95	107	76	31	117	39	78	20	8	12	646	313	333
Tijuana, B.C.	1,755	1,172	583	1,272	867	405	589	226	363	901	500	401	268	111	157	4,785	2,876	1,909
Toluca, Mex.	99	17	82	248	121	127	111	27	84	65	22	43	25	14	11	548	201	347
Torreón, Coah.	5	4	1	3	1	2	7	2	5	1	0	1	6	0	6	22	7	15
Tuxpan, Ver.	28	3	25	17	6	11	25	9	16	15	0	15	5	1	4	90	19	71
Veracruz, Ver.	1,452	672	780	1,284	536	748	458	169	289	331	83	248	265	56	209	3,790	1,516	2,274
TOTAL	20,153	13,242	6,911	15,248	8,124	7,124	9,132	4,254	4,878	7,027	2,916	4,111	4,759	1,647	3,112	56,319	30,183	26,136

En atención al punto 4, se proporciona a continuación un cuadro en el que se señala el número de los funcionarios de la Administración General Jurídica que se encargan de dar trámite y resolución a los recursos de revocación, haciendo la aclaración que se resuelven de todas las materias.

Unidad Administrativa de la AGJ	Número de personal que atiende recursos de revocación
Administración Central de lo Contencioso	6
Administración Local Jurídica de Aguascalientes	14
Administración Local Jurídica de Ensenada	2
Administración Local Jurídica de Mexicali	14
Administración Local Jurídica de Tijuana	9
Administración Local Jurídica de la Paz	6
Administración Local Jurídica de Campeche	3
Administración Local Jurídica de Piedras negras	5
Administración Local Jurídica de Saltillo	3

Administración Local Jurídica de Torreón	7
Administración Local Jurídica de Colima	5
Administración Local Jurídica de Tapachula	3
Administración Local Jurídica de Tuxtla Gutiérrez	5
Administración Local Jurídica de Cd. Juárez	8
Administración Local Jurídica de Chihuahua	7
Administración Local Jurídica de Norte del D.F.	15
Administración Local Jurídica de Centro del D.F.	14
Administración Local Jurídica de Sur del D.F.	17
Administración Local Jurídica de Oriente del D.F.	28
Administración Local Jurídica de Durango	5
Administración Local Jurídica de Celaya	5
Administración Local Jurídica de Irapuato	3
Administración Local Jurídica de León	6
Administración Local Jurídica de Acapulco	5
Administración Local Jurídica de Iguala	4
Administración Local Jurídica de Pachuca	7
Administración Local Jurídica de Cd. Guzmán	2
Administración Local Jurídica de Guadalajara	6
Administración Local Jurídica de Guadalajara Sur	5
Administración Local Jurídica de Puerto Vallarta	3
Administración Local Jurídica de Zapopan	4
Administración Local Jurídica de Naucalpan	11
Administración Local Jurídica de Toluca	8
Administración Local Jurídica de Morelia	7
Administración Local Jurídica de Uruapan	7
Administración Local Jurídica de Cuernavaca	6
Administración Local Jurídica de Tepic	4
Administración Local Jurídica de Guadalupe	8
Administración Local Jurídica de Monterrey	6
Administración Local Jurídica de San Pedro Garza García	4
Administración Local Jurídica de Oaxaca	12
Administración Local Jurídica de Puebla Norte	7
Administración Local Jurídica de Puebla Sur	10
Administración Local Jurídica de Querétaro	7
Administración Local Jurídica de Cancún	6
Administración Local Jurídica de Chetumal	4
Administración Local Jurídica de San Luis Potosí	5
Administración Local Jurídica de Culiacán	5
Administración Local Jurídica de los Mochis	4
Administración Local Jurídica de Mazatlán	3
Administración Local Jurídica de Cd. Obregón	2
Administración Local Jurídica de Hermosillo	7
Administración Local Jurídica de Nogales	5
Administración Local Jurídica de Villahermosa	3
Administración Local Jurídica de Cd. Victoria	3
Administración Local Jurídica de Matamoros	4
Administración Local Jurídica de Nuevo Laredo	9

Administración Local Jurídica de Reynosa	8
Administración Local Jurídica de Tampico	8
Administración Local Jurídica de Tlaxcala	5
Administración Local Jurídica de Coatzacoalcos	9
Administración Local Jurídica de Córdoba	5
Administración Local Jurídica de Tuxpan	9
Administración Local Jurídica de Veracruz	9
Administración Local Jurídica de Xalapa	5
Administración Local Jurídica de Mérida	7
Administración Local Jurídica de Zacatecas	6
Total	454

Respecto al punto **5** se adjunta archivo en formato Excel que contiene el concentrado de recaudación por contribuciones, desglosado por aduana y por tipo de contribución, por el periodo de 2006 a 2010, dividido en 5 pestañas, las cuales corresponden a cada año solicitado.

Lo anterior tiene su fundamento legal en el siguiente precepto:

- Artículo 42 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Administración General Jurídica.

Lic. Jaime Eusebio Flores Carrasco.

Administrador Central de lo Contencioso.

Lic. René Medina Castañeda.

Administrador Central de Operación de Jurídica.

Administración General de Aduanas

Administración Central de Contabilidad y Glosa

Atentamente

Unidad de Enlace

Servicio de Administración Tributaria

Fuente: IFAI (2011), a través de solicitud de fecha 11 de julio de 2011, recibida en esa dependencia mediante folio número 0610100134911; extraída de: <https://www.infomex.org.mx/gobiernofederal/solicitantes/seguimiento/busquedaSolicitudes.action#>.

ANEXO 3

PAMA's INICIADOS EN LAS ADUANAS DE MEXICO, PERIODO 2006-2010					
ADUANAS	2006	2007	2008	2009	2010
	No.	No.	No.	No.	No.
ACAPULCO	51	40	2	9	14
AEROPUERTO I. CD. MEXICO	508	685	581	350	310
AGUA PRIETA	180	160	102	85	87
AGUASCALIENTES	179	140	91	20	131
ALTAMIRA	33	38	25	15	29
CANCUN	214	78	35	35	48
CD. ACUÑA	150	153	83	119	143
CD. CAMARGO	18	4	8	9	4
CD. CARMEN	26	8	4	18	11
CD. HIDALGO	159	93	52	70	66
CD. JUÁREZ	1,811	988	950	721	723
CD. MIGUEL ALEMAN	51	24	18	50	31
CD. REYNOSA	482	358	299	235	356
CHIHUAHUA	77	33	33	89	119
COATZACOALCOS	34	37	1	9	28
COLOMBIA	145	223	111	109	119
DOS BOCAS	39	30	3	2	15
ENSENADA	156	90	11	27	50
GUADALAJARA	118	106	95	83	120
GUANAJUATO	26	6	4	9	4
GUAYMAS	91	34	31	23	29
LA PAZ, B.C.S.	96	64	21	31	78
LAZARO CARDENAS	19	23	22	51	48
MANZANILLO	276	243	296	194	195
MATAMOROS	446	364	381	482	597
MAZATLAN	84	36	2	8	4
MEXICALI	410	390	291	250	469
MEXICO	524	274	79	61	99
MONTERREY	245	133	45	38	89
NACO	64	85	77	126	212
NOGALES	460	320	315	261	260
NUEVO LAREDO	1,199	662	540	709	871
OJINAGA	77	49	10	48	112
PIEDRAS NEGRAS	203	141	101	76	157
PROGRESO	60	39	29	26	43
PUEBLA	108	58	16	16	10
PUERTO PALOMAS	110	119	47	35	178
QUERETARO	66	55	25	19	66
SALINA CRUZ	36	40	4	2	5
SAN LUIS RIO C.	232	186	135	59	45
SONOYTA	375	412	225	194	610
SUBTE LOPEZ	40	31	30	93	100
TAMPICO	39	24	8	5	7
TECATE	128	94	48	52	50
TIJUANA	892	743	691	750	658
TOLUCA	314	200	43	23	32
TORREON	11	25	6	2	0
TUXPAN	20	35	10	13	23
VERACRUZ	370	156	72	98	141
TOTAL	11,452	8,329	6,108	5,809	7,596

Fuente: IFAI (2011), a través de solicitud de fecha 11 de julio de 2011, recibida en esa dependencia mediante folio número 0610100134911; extraída de: <https://www.infomex.org.mx/gobiernofederal/solicitantes/seguimiento/busquedaSolicitudes.action#>.

ANEXO 4

PAMA's DETERMINADOS CON RESOLUCIÓN CONDENATORIA EN LAS ADUANAS 2006-2010					
ADUANAS	2006	2007	2008	2009	2010
	No.	No.	No.	No.	No.
ACAPULCO	30	58	5	3	10
AEROPUERTO I.C.M.	452	505	631	472	300
AGUA PRIETA	170	143	64	59	79
AGUASCALIENTES	177	99	163	21	132
ALTAMIRA	39	28	26	9	9
CANCUN	126	161	37	33	42
CD. ACUÑA	144	143	88	104	148
CD. CAMARGO	5	14	8	10	3
CD. CARMEN	25	5	5	11	15
CD. HIDALGO	154	126	41	79	65
CD. JUÁREZ	1,697	927	952	801	709
CD. MIGUEL ALEMAN	58	17	19	38	33
CD. REYNOSA	384	300	232	164	267
CHIHUAHUA	76	34	27	78	114
COATZACOALCOS	35	12	24	7	14
COLOMBIA	122	165	181	113	111
DOS BOCAS	16	42	1	3	10
ENSENADA	106	44	20	10	42
GUADALAJARA	121	92	92	100	118
GUANAJUATO	5	24	7	8	3
GUAYMAS	80	40	35	24	23
LA PAZ, B.C.S.	106	54	21	21	42
LAZARO CARDENAS	23	14	19	43	46
MANZANILLO	264	163	326	189	182
MATAMOROS	535	370	360	325	389
MAZATLAN	77	51	3	3	4
MEXICALI	188	209	360	214	278
MEXICO	507	356	77	83	72
MONTERREY	245	120	43	38	91
NACO	48	53	77	108	137
NOGALES	391	255	285	287	209
NUEVO LAREDO	1,077	695	535	676	837
OJINAGA	107	51	9	33	99
PIEDRAS NEGRAS	212	142	97	90	100
PROGRESO	62	36	36	18	41
PUEBLA	69	96	11	14	16
PUERTO PALOMAS	107	105	54	32	143
QUERETARO	32	39	25	18	48
SALINA CRUZ	35	37	10	3	5
SAN LUIS RIO C.	268	164	173	56	30
SONOYTA	406	370	265	167	432
SUBTE LOPEZ	49	31	20	80	89
TAMPICO	22	29	9	3	5
TECATE	99	69	81	49	47
TIJUANA	1,054	520	851	509	728
TOLUCA	306	558	131	42	59
TORREON	8	24	9	2	0
TUXPAN	27	28	14	5	20
VERACRUZ	324	143	80	80	116
TOTAL	10,670	7,761	6,639	5,335	6,512

Fuente: IFAI (2011), a través de solicitud de fecha 11 de julio de 2011, recibida en esa dependencia mediante folio número 0610100134911; extraída de: <https://www.infomex.org.mx/gobiernofederal/solicitantes/seguimiento/busquedaSolicitudes.action#>.

ANEXO 5

PAMA's DETERMINADOS CON RESOLUCIÓN ABSOLUTORIA EN LAS ADUANAS 2006-2010					
ADUANAS	2006	2007	2008	2009	2010

	No.	No.	No.	No.	No.
ACAPULCO	7	2	0	0	0
AEROPUERTO I.C.M.	39	21	37	38	21
AGUA PRIETA	21	33	11	10	20
AGUASCALIENTES	9	0	1	1	2
ALTAMIRA	1	1	7	5	24
CANCUN	16	9	0	0	3
CD. ACUÑA	8	15	0	0	0
CD. CAMARGO	2	1	0	0	0
CD. CARMEN	2	2	0	0	2
CD. HIDALGO	4	4	1	1	0
CD. JUÁREZ	106	42	21	46	5
CD. MIGUEL ALEMAN	3	2	1	5	5
CD. REYNOSA	35	16	7	6	8
CHIHUAHUA	6	2	0	2	3
COATZACOALCOS	2	4	0	1	0
COLOMBIA	4	10	4	8	7
DOS BOCAS	15	0	0	0	2
ENSENADA	59	34	2	1	6
GUADALAJARA	4	7	2	1	1
GUANAJUATO	0	0	0	0	0
GUAYMAS	6	6	0	0	0
LA PAZ, B.C.S.	20	7	2	1	4
LAZARO CARDENAS	7	4	0	6	8
MANZANILLO	12	15	24	27	22
MATAMOROS	158	3	1	0	13
MAZATLAN	13	7	0	0	5
MEXICALI	198	108	3	8	50
MEXICO	53	4	0	6	3
MONTERREY	10	47	2	0	5
NACO	15	10	11	23	20
NOGALES	50	28	13	9	18
NUEVO LAREDO	27	6	5	15	21
OJINAGA	11	0	1	5	3
PIEDRAS NEGRAS	24	1	2	1	3
PROGRESO	0	0	3	1	1
PUEBLA	5	2	3	0	0
PUERTO PALOMAS	5	7	0	7	9
QUERETARO	28	32	2	1	4
SALINA CRUZ	2	1	0	0	0
SAN LUIS RIO C.	5	4	9	4	0
SONOYTA	60	5	6	1	6
SUBTE LOPEZ	3	0	3	5	9
TAMPICO	5	5	2	3	0
TECATE	9	3	2	1	1
TIJUANA	244	23	30	7	13
TOLUCA	11	56	23	1	1
TORREON	0	1	0	0	0
TUXPAN	5	0	2	1	10
VERACRUZ	60	12	8	16	27
TOTAL	1,389	602	251	274	365

Fuente: IFAI (2011), a través de solicitud de fecha 11 de julio de 2011, recibida en esa dependencia mediante folio número 0610100134911; extraída de: <https://www.infomex.org.mx/gobiernofederal/solicitantes/seguimiento/busquedaSolicitudes.action#>.

ANEXO 6

PAMA's CON RESOLUCIÓN CONDENATORIA PAGADOS EN ADUANAS 2006-2010					
ADUANAS	2006	2007	2008	2009	2010
	No.	No.	No.	No.	No.
ACAPULCO	0	0	0	0	0
AEROPUERTO I.C.M.	23	37	189	46	38
AGUA PRIETA	30	43	15	33	30
AGUASCALIENTES	32	3	0	1	7

ALTAMIRA	7	0	5	0	0
CANCUN	33	23	17	11	17
CD. ACUÑA	63	85	60	46	83
CD. CAMARGO	4	4	5	1	3
CD. CARMEN	0	1	2	1	5
CD. HIDALGO	10	20	13	16	11
CD. JUÁREZ	447	336	250	272	269
CD. MIGUEL ALEMAN	13	4	8	15	16
CD. REYNOSA	190	143	89	115	268
CHIHUAHUA	1	0	0	0	0
COATZACOALCOS	2	0	9	1	0
COLOMBIA	94	99	45	60	43
DOS BOCAS	0	0	0	0	3
ENSENADA	12	1	0	6	16
GUADALAJARA	30	33	26	55	50
GUANAJUATO	2	2	0	0	0
GUAYMAS	1	0	0	5	0
LA PAZ, B.C.S.	5	3	0	0	2
LAZARO CARDENAS	15	10	12	11	28
MANZANILLO	160	99	241	123	124
MATAMOROS	1	103	146	154	202
MAZATLAN	4	3	1	3	2
MEXICALI	81	0	10	124	111
MEXICO	165	145	59	52	56
MONTERREY	44	13	21	9	44
NACO	15	14	8	17	20
NOGALES	177	106	104	71	155
NUEVO LAREDO	778	353	204	210	246
OJINAGA	18	8	2	10	10
PIEDRAS NEGRAS	42	41	57	32	27
PROGRESO	20	20	25	13	32
PUEBLA	1	0	0	0	0
PUERTO PALOMAS	31	27	13	8	25
QUERETARO	1	1	0	1	1
SALINA CRUZ	0	0	0	1	0
SAN LUIS RIO C.	53	48	100	17	21
SONOYTA	110	196	118	74	171
SUBTE LOPEZ	11	13	8	3	31
TAMPICO	5	3	8	0	0
TECATE	36	40	54	24	38
TIJUANA	560	287	308	258	378
TOLUCA	189	199	27	16	21
TORREON	0	0	0	0	0
TUXPAN	4	3	2	0	0
VERACRUZ	220	121	56	56	69
TOTAL	3,740	2,690	2,317	1,971	2,673

Fuente: IFAI (2011), a través de solicitud de fecha 11 de julio de 2011, recibida en esa dependencia mediante folio número 0610100134911; extraída de: <https://www.infomex.org.mx/gobiernofederal/solicitantes/seguimiento/busquedaSolicitudes.action#>.

ANEXO 7

VEHÍCULOS EMBARGADOS EN ADUANAS, PERIODO 2006-2010					
ADUANAS	2006	2007	2008	2009	2010
	No.	No.	No.	No.	No.
ACAPULCO	1	2	0	1	12
AEROPUERTO I.C.M.	0	0	0	0	0
AGUA PRIETA	3	44	76	42	51
AGUASCALIENTES	10	0	0	6	6
ALTAMIRA	0	3	4	1	1
CANCUN	13	14	7	2	0
CD. ACUÑA	59	78	30	80	78
CD. CAMARGO	13	5	5	7	0
CD. CARMEN	0	0	0	0	0
CD. HIDALGO	35	14	7	8	21

CD. JUÁREZ	507	281	396	334	405
CD. MIGUEL ALEMAN	41	17	7	21	15
CD. REYNOSA	32	36	33	103	303
CHIHUAHUA	41	21	27	89	95
COATZACOALCOS	0	1	0	0	11
COLOMBIA	17	23	24	18	59
DOS BOCAS	2	5	0	1	5
ENSENADA	67	62	3	0	42
GUADALAJARA	0	0	0	0	13
GUANAJUATO	4	2	0	7	2
GUAYMAS	21	13	24	22	27
LA PAZ, B.C.S.	33	48	11	21	36
LAZARO CARDENAS	0	0	0	0	1
MANZANILLO	0	0	0	0	0
MATAMOROS	170	117	194	244	374
MAZATLAN	0	2	0	0	0
MEXICALI	130	77	55	92	374
MEXICO	0	0	0	0	0
MONTERREY	28	62	4	13	4
NACO	40	62	62	87	149
NOGALES	199	156	165	189	181
NUEVO LAREDO	139	115	116	351	464
OJINAGA	43	34	5	33	99
PIEDRAS NEGRAS	102	68	26	36	110
PROGRESO	2	2	0	1	1
PUEBLA	1	0	2	13	10
PUERTO PALOMAS	71	87	23	27	158
QUERETARO	74	97	12	7	55
SALINA CRUZ	0	0	0	0	0
SAN LUIS RIO C.	172	97	73	35	13
SONOYTA	45	166	84	107	313
SUBTE LOPEZ	5	7	10	16	11
TAMPICO	11	14	1	1	2
TECATE	20	23	1	16	8
TIJUANA	107	181	209	203	276
TOLUCA	0	0	0	0	0
TORREON	0	0	0	1	0
TUXPAN	4	23	10	3	14
VERACRUZ	0	0	0	0	0
TOTAL	2,262	2,059	1,706	2,238	3,799

Fuente: IFAI (2011), a través de solicitud de fecha 11 de julio de 2011, recibida en esa dependencia mediante folio número 0610100134911; extraída de: <https://www.infomex.org.mx/gobiernofederal/solicitantes/seguimiento/busquedaSolicitudes.action#>.

ANEXO 8

PEDIMENTOS A LA IMPORTACIÓN PAGADOS Y TRAMITADOS EN LAS ADUANAS, PERIODO 2006-2010					
ADUANAS	2006	2007	2008	2009	2010
	No.	No.	No.	No.	No.
AGUA PRIETA	21,563	25,006	21,459	12,233	13,127
CD. ACUÑA	30,496	29,141	24,885	16,581	17,562
CD. CAMARGO	9,959	10,904	10,949	11,573	13,826
CD. HIDALGO	15,016	16,243	15,172	17,133	20,203
CD. JUÁREZ	459,856	417,286	383,230	261,828	339,092
CD. MIGUEL ALEMAN	22,954	21,908	16,374	8,800	5,991
CD. REYNOSA	346,102	356,622	317,364	209,056	213,833
COLOMBIA	486,593	381,165	335,718	276,167	310,208
MATAMOROS	397,900	411,717	330,865	176,974	199,094
MEXICALI	254,396	242,290	215,062	135,521	190,378
NACO	11,721	8,090	5,881	2,152	3,124
NOGALES	237,669	265,139	242,621	139,583	159,750
NUEVO LAREDO	1,352,741	1,494,430	1,483,938	1,092,987	1,284,951
OJINAGA	14,051	16,181	11,819	5,571	6,195

PIEDRAS NEGRAS	136,256	132,792	128,101	107,726	111,369
PUERTO PALOMAS	7,459	12,989	7,025	1,871	1,449
SAN LUIS RIO C.	51,881	41,649	43,075	44,566	62,836
SONOYTA	7,265	18,085	14,264	3,232	2,272
SUBTE LOPEZ	1,091	865	835	631	742
TECATE	31,900	31,317	26,323	20,663	20,114
TIJUANA	474,017	482,579	438,252	341,311	385,791
AEROPUERTO I.C.M.	695,502	696,813	678,374	597,243	675,286
AGUASCALIENTES	59,443	16,567	17,637	16,106	18,043
CHIHUAHUA	43,434	8,164	9,746	8,893	8,135
GUADALAJARA	278,952	269,099	258,332	230,054	263,039
GUANAJUATO	14,201	25,908	25,047	23,238	28,875
MEXICO	186,555	167,065	184,322	182,934	188,249
MONTERREY	169,408	161,699	161,439	144,525	181,229
PUEBLA	8,397	6,558	9,503	12,029	16,272
QUERETARO	101,336	25,620	29,639	29,504	30,599
TOLUCA	131,579	125,554	124,537	117,857	140,838
TORREON	20,951	4,327	4,182	5,805	7,363
ACAPULCO	854	57	48	57	34
ALTAMIRA	57,356	57,162	60,260	53,314	66,630
CANCUN	30,249	31,203	30,561	24,756	24,182
CD. CARMEN	838	456	440	724	189
COATZACOALCOS	3,201	3,291	5,994	5,315	6,262
DOS BOCAS	1,015	1,176	566	172	158
ENSENADA	19,160	6,939	6,445	6,599	6,635
GUAYMAS	24,934	733	1,492	1,599	2,331
LA PAZ, B.C.S.	6,634	5,724	5,616	3,531	3,453
LAZARO CARDENAS	30,150	34,349	52,259	53,342	68,153
MANZANILLO	208,239	215,089	215,401	202,448	266,550
MAZATLAN	27,046	7,293	7,399	5,309	6,073
PROGRESO	34,435	37,925	35,306	28,093	30,401
SALINA CRUZ	713	32	92	243	871
TAMPICO	11,449	5,539	4,137	2,498	1,239
TUXPAN	1,374	1,341	1,392	1,234	814
VERACRUZ	202,703	203,086	197,735	167,058	190,186

TOTAL	6,740,994	6,535,167	6,201,113	4,810,639	5,593,996
--------------	------------------	------------------	------------------	------------------	------------------

Fuente: IFAI (2011), a través de solicitud de fecha 11 de julio de 2011, recibida en esa dependencia mediante folio número 0610100134911; extraída de: <https://www.infomex.org.mx/gobiernofederal/solicitantes/seguimiento/busquedaSolicitudes.action#>.

ANEXO 9

CONCENTRADO DE RECAUDACION EN ADUANAS 2006

ADUANA	IVA	IGI	DTA	IEPS	ISAN	** OTROS	TOTAL
ACAPULCO, GRO.	2,928,152	1,689,800	46,946	0	0	151,356	4,816,254
AGUA PRIETA, SON.	297,124,466	29,712,455	443,984	107,921	17,899	5,335,418	332,742,142
SUBTTE LOPEZ, QUINTANA ROO.	6,680,163	11,934,750	136,895	21,983	0	1,087,931	19,861,722
CD. DEL CARMEN, CAMP.	19,117,020	1,782,651	67,640	0	0	915,196	21,882,507
CD. JUAREZ, CHIH.	4,599,940,697	754,426,719	14,797,271	26,985,444	1,753,357	213,450,825	5,611,354,314
COATZACOALCOS, VER.	862,026,374	52,428,036	1,259,705	148,118,851	0	1,159,893	1,064,992,859
CANCUN, QUINTANA ROO.	529,073,051	93,854,566	2,438,719	13,587,882	313,531	10,284,285	649,552,034
ENSENADA, B.C.	240,352,835	153,027,368	1,902,219	0	0	3,860,834	399,143,256
GUAYMAS, SON.	121,856,256	31,844,180	438,491	0	0	3,193,982	157,332,909
LAZARO CARDENAS, MICH.	2,964,735,090	991,375,973	13,138,333	1,735,638	0	19,318,301	3,990,303,335
LA PAZ, B.C.S.	79,386,971	8,667,837	309,314	1,711,802	0	933,677	91,009,601
MANZANILLO, COL.	13,999,942,058	7,886,024,445	58,284,303	51,677,187	24,141	178,067,101	22,174,019,235
MATAMOROS, TAMPS.	5,588,940,386	661,888,968	14,078,538	37,982,907	1,006,878	102,825,335	6,406,723,012
MAZATLAN, SIN.	888,221,761	84,488,063	4,165,057	700,435	0	4,541,132	982,116,448
MEXICALI, B.C.	2,353,932,168	330,083,511	6,959,746	73,192,243	363,896	73,164,689	2,837,696,253
MEXICO, D.F.	4,452,097,608	2,089,632,177	12,911,398	900,026,345	66,049	50,760,979	7,505,494,556
NACO, SON.	236,109,103	20,655,783	243,456	2,188	0	2,549,604	259,560,133
NOGALES, SON.	2,185,035,222	338,850,576	5,706,074	25,098,980	1,487,423	117,494,755	2,673,673,030
NUEVO LAREDO, TAMPS.	40,674,153,039	3,484,762,872	54,862,155	228,128,338	18,649,087	853,192,333	45,313,747,823
OJINAGA, CHIH.	41,891,942	19,434,801	210,189	2,606	874	3,428,174	64,968,587

PUERTO PALOMAS, CHIH.	14,305,536	12,183,863	112,999	0	88,215	3,062,756	29,753,369
PIEDRAS NEGRAS, COAH.	4,934,466,450	130,099,682	3,997,009	24,182,618	118,808	38,619,774	5,131,484,341
PROGRESO, YUC.	514,881,412	101,975,229	1,114,675	1,245,320	40,295	15,403,863	634,660,794
CD. REYNOSA, TAMPS.	4,188,829,145	847,753,366	11,291,819	38,678,376	2,195,122	111,825,109	5,200,572,936
SALINA CRUZ, OAX.	7,354,269	4,085,260	60,513	0	0	213,850	11,713,892
SAN LUIS RIO COLORADO, SON.	232,304,399	83,258,946	945,315	857,230	15,925	23,744,757	341,126,571
CD. MIGUEL ALEMAN, TAMPS.	140,162,268	36,951,854	353,242	5,564	265,262	3,762,938	181,501,128
CD. HIDALGO, CHIS.	367,635,388	35,889,394	1,302,154	22,555,332	12,078	15,155,269	442,549,614
TAMPICO, TAMPS.	1,654,077,638	298,819,468	2,549,134	23,605,910	0	8,895,985	1,987,948,135
TECATE, B.C.	271,210,034	76,308,403	720,525	12,225,598	309,786	15,111,841	375,886,187
TIJUANA, B.C.	4,927,664,775	802,812,551	15,921,660	41,257,607	509,833	200,936,127	5,989,102,553
TUXPAN, VER.	279,155,228	36,016,608	567,637	4,328,432	0	424,763	320,492,668
VERACRUZ, VER.	19,283,634,457	2,964,016,422	40,209,750	159,512,811	1,387,087	100,375,854	22,549,136,381
CD. ACUÑA, COAH.	166,304,140	34,087,743	729,301	1,121	102,283	8,167,056	209,391,643
TORREON, COAH.	254,776,957	25,384,944	342,531	195,091	0	6,317,745	287,017,268
AEROPTO. INTERNAL. CD. MEXICO.	14,585,783,289	4,031,634,527	46,743,425	24,297,602	3,589,916	267,304,431	18,959,353,190
GUADALAJARA, JAL.	3,885,671,105	527,308,132	20,894,581	152,202,231	820	81,627,314	4,667,704,183
SONOYTA, SON.	29,397,160	10,542,141	112,236	3,200	161,176	3,451,181	43,667,093
QUERETARO, QRO.	597,814,191	437,828,821	2,860,817	4,969,504	0	22,332,316	1,065,805,649
MONTERREY, N.L.	1,920,696,114	418,239,768	5,478,088	26,368,949	22,146	59,144,849	2,429,949,914
TOLUCA, EDO. DE MEXICO.	5,985,577,279	281,360,986	10,263,301	0	0	47,754,921	6,324,956,487
CHIHUAHUA, CHIH.	1,431,829,870	78,354,524	2,297,449	33,274	0	16,270,016	1,528,785,133
AGUASCALIENTES, AGS.	2,895,057,755	108,574,985	6,589,129	540,784	768	46,356,283	3,057,119,704
PUEBLA, PUE.	3,013,470,367	88,417,341	8,881,148	7,440,200	0	2,194,178	3,120,403,234
COLOMBIA, N.L.	10,562,109,952	1,258,468,912	17,380,595	10,026,575	3,141,416	237,597,422	12,088,724,871
ALTAMIRA, TAMPS.	8,768,666,248	787,743,652	15,548,938	4,104,461	15,793	21,234,917	9,597,314,009
CD. CAMARGO, TAMPS.	57,538,461	1,518,620	24,687	0	912	2,081,644	61,164,324
DOS BOCAS, TAB.	138,489,919	7,412,468	64,595	0	0	1,331,393	147,298,375
GUAMAJUATO, GTO.	98,932,788	78,407,563	352,791	13,985,600	0	2,424,615	194,103,357
T O T A L	171,351,340,956	30,652,021,704	410,110,473	2,081,704,140	35,660,776	3,008,838,964	207,539,677,013

Fuente: IFAI (2011), a través de solicitud de fecha 11 de julio de 2011, recibida en esa dependencia mediante folio número 0610100134911; extraída de: <https://www.infomex.org.mx/gobiernofederal/solicitantes/seguimiento/busquedaSolicitudes.action#>.

ANEXO 9

CONCENTRADO DE RECAUDACION EN ADUANAS 2007

ADUANA	IVA	IGI	DTA	IEPS	ISAN	OTROS	TOTAL
ACAPULCO, GRO.	2,060,829	555,775	40,682	0	0	44,752	2,702,038
AGUA PRIETA, SON.	312,452,380	40,741,873	605,226	0	381,280	5,937,488	360,118,247
SUBTTE LOPEZ, QUINTANA ROO.	7,159,128	8,072,997	158,752	10,357	0	1,363,641	16,764,875
CD. DEL CARMEN, CAMP.	1,136,065,097	1,279,790	4,816,496	0	0	1,414,352	1,143,575,735
CD. JUAREZ, CHIH.	4,539,905,161	684,062,625	15,498,989	26,840,554	1,531,562	200,982,357	5,468,821,248
COATZACOALCOS, VER.	994,036,018	32,703,229	1,945,066	106,108,883	0	1,352,662	1,136,145,858
CANCUN, QUINTANA ROO.	575,919,600	96,963,283	2,709,110	26,043,317	2,086	7,149,140	708,786,536
ENSENADA, B.C.	182,730,678	77,910,051	1,447,107	0	0	2,753,644	264,841,480
GUAYMAS, SON.	51,792,826	3,862,086	139,158	18,100	0	1,908,948	57,721,118
LAZARO CARDENAS, MICH.	4,456,820,071	1,797,043,639	17,697,525	6,399,504	0	21,077,384	6,299,038,123
LA PAZ, B.C.S.	76,748,206	6,051,481	170,490	1,455,327	0	661,340	85,086,844
MANZANILLO, COL.	15,220,675,851	8,389,560,407	61,592,144	12,623,996	36,192	125,162,733	23,809,651,323
MATAMOROS, TAMPS.	6,697,524,295	718,997,111	15,516,437	41,588,844	1,022,658	103,762,971	7,578,412,316
MAZATLAN, SIN.	1,068,285,305	71,662,317	5,097,682	1,294,229	0	2,900,079	1,149,239,612
MEXICALI, B.C.	2,909,009,216	317,991,434	6,649,516	100,087,558	576,184	73,113,972	3,407,427,880
MEXICO, D.F.	4,386,474,053	2,009,240,077	10,897,350	1,061,866,683	95,911	50,463,010	7,519,037,084
NACO, SON.	177,697,699	11,830,834	186,311	2,023	0	1,750,568	191,467,435
NOGALES, SON.	2,507,122,323	418,081,799	6,809,278	38,693,772	931,585	123,171,940	3,094,810,697
NUEVO LAREDO, TAMPS.	44,728,541,600	3,757,218,397	60,188,950	194,299,133	6,447,071	618,062,352	49,364,757,503
OJINAGA, CHIH.	58,939,338	21,655,379	244,919	2,708	0	4,902,652	85,744,996
PUERTO PALOMAS, CHIH.	23,074,896	23,353,395	216,431	0	215,515	4,029,515	50,889,752
PIEDRAS NEGRAS, COAH.	4,949,238,075	117,866,786	3,379,672	5,820,064	104,678	48,582,861	5,124,992,136
PROGRESO, YUC.	587,433,261	89,778,918	1,493,763	1,342,641	32,803	15,853,787	695,935,173
CD. REYNOSA, TAMPS.	5,102,372,398	961,380,561	11,888,840	39,475,309	1,803,557	132,474,318	6,249,394,983
SALINA CRUZ, OAX.	2,634,131	8,641	25,274	0	0	123,020	2,791,066
SAN LUIS RIO COLORADO, SON.	218,606,988	76,353,700	902,057	18,317	39,812	27,955,934	323,876,808
CD. MIGUEL ALEMAN, TAMPS.	149,084,963	36,948,761	378,804	90,760	106,173	3,729,178	190,338,639
CD. HIDALGO, CHIS.	383,805,702	31,097,660	1,683,249	31,565,357	1,019	16,888,681	465,041,669

TAMPICO, TAMPS.	1,380,791,010	163,879,133	1,687,466	29,228,998	0	3,026,558	1,578,613,165
TECATE, B.C.	268,685,784	60,552,588	661,897	8,389,990	119,432	13,191,854	351,601,545
TIJUANA, B.C.	5,387,645,904	859,726,204	18,141,356	26,784,207	1,407,539	183,425,362	6,477,130,572
TUXPAN, VER.	238,248,836	18,882,313	394,179	3,000,276	0	612,889	261,138,493
VERACRUZ, VER.	19,862,417,680	2,457,273,794	40,623,920	102,713,939	1,150,790	114,150,548	22,578,330,671
CD. ACUÑA, COAH.	220,374,338	33,232,447	943,650	184	129,609	9,961,981	264,642,209
TORREON, COAH.	356,347,589	3,719,984	55,927	259,229	0	4,355,685	364,738,414
AEROPORTO. INTERNAL. CD. MEXICO.	15,742,404,312	3,887,597,054	49,332,152	19,587,173	3,348,545	218,178,932	19,920,448,168
GUADALAJARA, JAL.	5,050,541,889	526,541,659	25,455,345	185,461,319	164,645	62,093,206	5,850,258,063
SONOYTA, SON.	43,638,655	30,396,156	302,150	57,812	176,569	4,448,244	79,019,586
QUERETARO, QRO.	542,595,428	239,909,137	1,549,196	73,221	0	24,828,824	808,955,806
MONTERREY, N.L.	1,975,409,100	270,704,925	6,050,697	33,815,738	0	54,333,012	2,340,313,472
TOLUCA, EDO. DE MEXICO.	7,757,149,254	291,018,372	10,385,320	758,285	0	108,114,037	8,167,425,268
CHIHUAHUA, CHIH.	897,354,486	33,547,030	2,005,228	94,498	0	10,147,852	943,149,094
AGUASCALIENTES, AGS.	2,702,606,574	22,943,701	4,181,115	698,333	4,375	27,086,555	2,757,520,653
PUEBLA, PUE.	2,946,051,976	59,543,882	9,832,865	7,586,712	0	4,501,375	3,027,516,810
COLOMBIA, N.L.	10,924,820,446	1,103,105,589	16,751,407	5,072,783	3,339,880	208,591,155	12,261,681,260
ALTAMIRA, TAMPS.	9,324,567,689	603,311,312	12,788,823	12,878,697	0	19,673,806	9,973,220,327
CD. CAMARGO, TAMPS.	79,356,792	2,733,190	33,416	0	0	2,239,954	84,363,351
DOS BOCAS, TAB.	177,509,400	23,712,914	271,147	0	0	298,501	201,791,962
GUAMAJUATO, GTO.	314,293,908	161,107,716	705,871	20,522,808	0	2,469,641	499,099,944
T O T A L	187,699,021,138	30,655,712,106	434,532,407	2,152,631,638	23,169,470	2,673,303,248	223,638,370,007

Fuente: IFAI (2011), a través de solicitud de fecha 11 de julio de 2011, recibida en esa dependencia mediante folio número 0610100134911; extraída de: <https://www.infomex.org.mx/gobiernofederal/solicitantes/seguimiento/busquedaSolicitudes.action#>.

ANEXO 9

CONCENTRADO DE RECAUDACION EN ADUANAS 2008

ADUANA	IVA	IGI	DTA	IEPS	ISAN	OTROS	TOTAL
ACAPULCO, GRO.	3,353,641	1,233,144	39,577	0	0	37,233	4,663,595
AGUA PRIETA, SON.	426,266,554	44,470,835	669,145	0	217,997	5,106,114	476,730,644
SUBTTE LOPEZ, QUINTANA ROO.	4,774,002	7,098,984	189,964	0	0	1,659,792	13,722,742
CD. DEL CARMEN, CAMP.	156,809,868	2,358,244	36,572	0	0	3,876,324	163,081,008
CD. JUAREZ, CHIH.	4,779,965,117	602,610,428	14,518,816	36,390,538	857,460	186,686,631	5,621,028,990
COATZACOALCOS, VER.	1,204,682,650	19,707,806	1,421,036	71,861,067	0	2,095,007	1,299,767,566
CANCUN, QUINTANA ROO.	540,093,297	93,791,893	2,730,365	30,089,854	141,242	8,750,816	675,597,467
ENSENADA, B.C.	279,250,569	82,339,801	1,316,966	0	31,944	2,249,513	365,188,793
GUAYMAS, SON.	24,330,870	235,696	269,486	0	0	598,445	25,434,497
LAZARO CARDENAS, MICH.	7,570,005,510	2,973,428,405	23,056,706	4,305,767	0	123,431,645	10,694,228,033
LA PAZ, B.C.S.	51,193,573	4,111,316	174,710	383,494	0	533,792	56,396,885
MANZANILLO, COL.	16,386,980,609	8,858,462,905	64,438,664	12,133,924	0	120,950,642	25,442,966,745
MATAMOROS, TAMPS.	7,355,830,960	585,189,013	13,998,004	47,545,856	936,393	86,371,283	8,089,871,510
MAZATLAN, SIN.	1,276,231,936	62,263,473	6,631,727	1,491,140	6,978	2,814,326	1,349,439,580
MEXICALI, B.C.	2,966,272,194	392,358,249	5,809,909	104,735,248	285,070	67,222,522	3,536,683,192
MEXICO, D.F.	4,847,938,928	2,209,057,033	12,159,314	1,295,527,987	81,543	37,155,840	8,401,920,645
NACO, SON.	247,960,217	10,582,479	143,250	1,373	8,501	1,273,455	259,969,275
NOGALES, SON.	2,575,486,894	381,127,809	6,065,562	45,652,180	1,048,113	104,635,642	3,114,016,200
NUEVO LAREDO, TAMPS.	51,758,212,027	4,148,600,477	59,977,711	194,008,300	3,121,170	730,837,479	56,894,757,165
OJINAGA, CHIH.	60,091,331	16,179,478	187,326	0	8,518	4,029,025	80,495,678
PUERTO PALOMAS, CHIH.	21,145,871	12,292,714	110,631	0	241	2,132,922	35,682,379
PIEDRAS NEGRAS, COAH.	6,756,162,606	99,871,527	2,356,153	12,084,434	241,434	47,154,066	6,917,870,220
PROGRESO, YUC.	578,347,086	85,095,868	1,209,523	2,994,874	19,511	15,178,397	682,845,259
CD. REYNOSA, TAMPS.	7,208,270,570	1,311,423,458	13,482,436	38,972,909	1,950,911	136,465,688	8,710,565,971
SALINA CRUZ, OAX.	5,589,699	1,013,843	138,816	0	0	142,738	6,885,096
SAN LUIS RIO COLORADO, SON.	242,608,000	77,447,053	897,361	610	159,372	31,466,041	352,578,437
CD. MIGUEL ALEMAN, TAMPS.	162,679,617	30,207,263	307,487	0	86,425	2,997,970	196,278,762
CD. HIDALGO, CHIS.	419,116,624	31,837,872	1,678,328	49,407,070	0	17,770,399	519,810,293
TAMPICO, TAMPS.	1,289,772,408	127,177,012	1,412,062	28,616,331	0	4,402,627	1,451,380,440
TECATE, B.C.	235,306,219	39,549,040	552,982	492,165	52,716	12,186,801	288,139,923
TIJUANA, B.C.	5,534,932,100	812,425,028	17,910,315	27,961,321	360,801	161,400,044	6,554,989,609

TUXPAN, VER.	257,508,009	25,562,159	362,340	0	0	510,897	283,943,405
VERACRUZ, VER.	21,710,647,516	2,431,043,916	41,683,523	148,396,702	584,737	85,730,249	24,418,086,643
CD. ACUÑA, COAH.	152,727,235	28,572,183	664,665	159	84,502	8,379,504	190,428,248
TORREON, COAH.	285,524,413	3,912,883	59,010	43,152	0	1,541,374	291,080,832
AEROPTO. INTERNAL. CD. MEXICO.	17,558,097,817	4,414,498,920	55,662,318	30,273,692	1,630,101	202,819,382	22,262,982,230
GUADALAJARA, JAL.	5,735,039,599	589,189,105	18,059,172	228,042,132	0	76,118,380	6,646,448,388
SONOYA, SON.	48,772,696	28,486,468	244,553	0	163,999	3,571,365	81,239,081
QUERETARO, QRO.	639,181,379	270,397,170	1,788,671	49,206	1,950	22,336,627	933,755,003
MONTERREY, N.L.	2,044,478,698	244,058,844	6,639,398	34,049,188	0	84,428,006	2,413,654,134
TOLUCA, EDO. DE MEXICO.	7,027,266,974	300,703,223	9,569,046	9,883	0	54,327,679	7,391,876,805
CHIHUAHUA, CHIH.	942,434,636	33,756,229	3,125,722	15,292	0	8,272,609	987,604,488
AGUASCALIENTES, AGS.	2,675,039,941	58,653,451	5,586,091	1,060,990	460	24,401,029	2,764,741,962
PUEBLA, PUE.	2,975,516,005	65,093,999	9,062,128	4,684,976	0	8,127,318	3,062,484,426
COLOMBIA, N.L.	10,933,978,000	1,122,535,042	18,242,578	3,354,313	2,030,972	214,097,652	12,294,238,557
ALTAMIRA, TAMPS.	10,851,701,200	564,867,738	14,340,345	11,691,240	48,164	25,539,362	11,468,188,049
CD. CAMARGO, TAMPS.	90,061,430	2,162,206	26,025	0	7,676	2,316,265	94,573,602
DOS BOCAS, TAB.	34,911,442	14,126,541	111,144	0	0	3,983,178	53,132,305
GUAMAJUATO, GTO.	751,645,128	153,738,324	686,431	30,883,189	0	1,805,385	938,758,457
T O T A L	209,684,193,665	33,474,906,547	439,804,064	2,497,210,556	14,168,901	2,749,919,481	248,860,203,214

Fuente: IFAI (2011), a través de solicitud de fecha 11 de julio de 2011, recibida en esa dependencia mediante folio número 0610100134911; extraída de: <https://www.infomex.org.mx/gobiernofederal/solicitantes/seguimiento/busquedaSolicitudes.action#>.

ANEXO 9

CONCENTRADO DE RECAUDACION EN ADUANAS 2009

ADUANA	IVA	IGI	DTA	IEPS	ISAN	OTROS	TOTAL
ACAPULCO, GRO.	3,043,583	937,564	13,093	0	0	307,257	4,301,497
AGUA PRIETA, SON.	307,717,920	33,324,818	647,311	0	35,710	8,765,138	350,490,897
SUBTTE LOPEZ, QUINTANA ROO.	5,837,197	7,738,095	221,368	0	0	1,078,530	14,875,190
CD. DEL CARMEN, CAMP.	297,456,196	1,559,061	50,259	0	0	4,806,441	303,871,957
CD. JUAREZ, CHIH.	4,572,081,442	533,277,292	12,538,558	40,290,716	531,690	159,999,229	5,318,718,927
COATZACOALCOS, VER.	976,510,318	73,511,432	1,237,797	325,591,264	0	1,774,072	1,378,624,883
CANCUN, QUINTANA ROO.	375,805,532	58,094,527	2,190,587	25,170,592	51,786	6,353,176	467,666,199
ENSENADA, B.C.	187,397,144	62,090,592	1,310,877	262,912	0	3,736,263	254,797,788
GUAYMAS, SON.	16,597,897	722,033	339,195	0	0	1,044,545	18,703,670
LAZARO CARDENAS, MICH.	6,112,563,026	2,748,666,221	22,408,264	8,325,486	0	71,989,796	8,963,952,793
LA PAZ, B.C.S.	36,503,677	7,957,599	159,971	356,782	0	597,536	45,575,565
MANZANILLO, COL.	15,686,571,824	7,135,610,657	59,506,289	13,905,343	394,246	130,734,463	23,026,722,823
MATAMOROS, TAMPS.	6,361,955,467	407,615,756	12,030,195	52,110,006	268,489	67,375,001	6,901,354,914
MAZATLAN, SIN.	1,009,096,621	49,130,802	4,570,754	586,472	3,972	3,366,982	1,066,755,603
MEXICALI, B.C.	2,179,773,396	380,290,388	5,127,711	86,640,879	16,414	53,923,054	2,705,771,841
MEXICO, D.F.	4,671,413,887	2,033,436,790	12,566,709	1,530,849,295	0	56,311,052	8,304,577,733
NACO, SON.	156,203,025	4,764,588	105,130	1,591	0	3,918,786	164,993,120
NOGALES, SON.	2,827,933,719	368,681,547	7,118,527	42,622,947	481,801	77,984,037	3,324,822,578
NUEVO LAREDO, TAMPS.	46,234,746,676	3,887,490,615	55,043,341	217,258,238	8,694,535	516,721,401	50,919,954,806
OJINAGA, CHIH.	69,147,608	8,705,317	140,972	0	45,741	7,046,214	85,085,852
PUERTO PALOMAS, CHIH.	15,215,019	5,227,368	33,385	0	18,070	1,397,298	21,891,140
PIEDRAS NEGRAS, COAH.	5,978,227,532	100,339,982	2,329,308	8,260,118	202,169	51,292,759	6,140,651,867
PROGRESO, YUC.	446,952,505	64,381,796	953,593	2,563,075	0	10,311,770	525,162,739
CD. REYNOSA, TAMPS.	7,698,961,733	741,278,817	14,014,661	29,800,956	730,410	178,458,388	8,663,244,965
SALINA CRUZ, OAX.	78,162,730	2,141,060	367,673	0	0	356,082	81,027,545
SAN LUIS RIO COLORADO, SON.	206,171,048	94,853,510	573,144	0	110,486	26,226,300	327,934,488
CD. MIGUEL ALEMAN, TAMPS.	146,173,454	16,850,221	211,289	2,366	69,295	2,124,460	165,431,084
CD. HIDALGO, CHIS.	480,467,753	36,563,320	1,555,063	71,256,707	0	18,874,574	608,717,417
TAMPICO, TAMPS.	746,902,686	53,983,707	872,506	8,071,886	0	1,015,016	810,845,801
TECATE, B.C.	207,199,705	34,176,389	476,004	10,265	8,159	8,081,469	249,951,991
TIJUANA, B.C.	4,657,563,662	836,016,908	14,968,701	24,120,827	236,199	144,398,499	5,677,304,796
TUXPAN, VER.	218,856,140	16,234,054	362,352	10,137,029	0	3,025,134	248,614,709
VERACRUZ, VER.	18,114,327,054	2,128,467,727	33,280,639	177,143,168	820,218	96,559,498	20,550,598,303
CD. ACUÑA, COAH.	189,977,057	19,343,532	618,384	0	0	5,966,227	215,905,199

TORREON, COAH.	59,201,531	18,407,160	128,381	0	0	4,092,341	81,829,413
AEROPORTO. INTERNAL. CD. MEXICO.	18,225,281,862	3,933,196,125	52,784,743	47,440,451	3,067,523	198,267,460	22,460,038,164
GUADALAJARA, JAL.	4,513,363,081	511,462,906	14,205,677	188,173,214	0	52,453,928	5,279,658,806
SONOYTA, SON.	36,587,553	9,929,989	87,520	0	33,943	2,285,274	48,924,279
QUERETARO, QRO.	1,167,187,365	201,318,618	2,105,519	40,239	0	27,083,907	1,397,735,648
MONTERREY, N.L.	1,750,690,419	256,488,871	5,511,904	43,748,205	0	61,103,496	2,117,542,895
TOLUCA, EDO. DE MEXICO.	3,803,308,041	304,643,079	6,978,476	9,946,687	0	38,278,201	4,163,154,484
CHIHUAHUA, CHIH.	480,061,586	7,808,587	1,156,753	4,525	0	4,565,540	493,596,991
AGUASCALIENTES, AGS.	1,940,306,643	35,369,162	4,858,028	15,217,373	0	27,931,753	2,023,682,959
PUEBLA, PUE.	3,415,344,851	75,002,519	7,956,724	4,377,793	0	7,264,404	3,509,946,291
COLOMBIA, N.L.	9,606,034,773	1,113,572,315	14,196,591	12,935,349	544,605	180,678,000	10,927,961,633
ALTAMIRA, TAMP.	7,845,212,939	609,300,839	11,341,396	11,326,214	0	22,816,939	8,499,998,327
CD. CAMARGO, TAMP.	109,295,785	2,495,176	29,622	0	0	2,258,515	114,079,098
DOS BOCAS, TAB.	16,778,015	2,225,857	45,938	0	0	192,600	19,242,410
GUAMAJUATO, GTO.	468,298,265	122,958,758	714,309	64,599,361	0	8,741,665	665,312,358
T O T A L	184,710,466,942	29,157,644,046	390,045,191	3,073,148,331	16,365,461	2,363,934,466	219,711,604,437

Fuente: IFAI (2011), a través de solicitud de fecha 11 de julio de 2011, recibida en esa dependencia mediante folio número 0610100134911; extraída de: <https://www.infomex.org.mx/gobiernofederal/solicitantes/seguimiento/busquedaSolicitudes.action#>.

ANEXO 9

CONCENTRADO DE RECAUDACION EN ADUANAS 2010

ADUANA	IVA	IGI	DTA	IEPS	ISAN	OTROS	TOTAL
ACAPULCO, GRO.	980,656	205,773	6,675	0	0	27,135	1,220,239
AGUA PRIETA, SON.	326,630,648	15,532,158	537,971	1,433	9,988	4,412,850	347,125,048
SUBTTE LOPEZ, QUINTANA ROO.	12,088,822	8,735,835	204,220	311,645	0	1,442,248	22,782,770
CD. DEL CARMEN, CAMP.	26,972,383	578,436	45,091	0	0	1,075,727	28,671,637
CD. JUAREZ, CHIH.	6,894,745,411	447,096,252	14,801,551	47,297,899	304,855	135,865,278	7,540,111,246
COATZACOALCOS, VER.	2,384,223,032	25,873,782	2,108,067	108,574,426	0	1,806,176	2,522,585,483
CANCUN, QUINTANA ROO.	461,572,558	60,578,750	2,504,356	24,843,066	16,010	8,165,299	557,680,039
ENSENADA, B.C.	566,988,851	34,476,865	1,311,906	987,605	0	3,318,838	607,084,065
GUAYMAS, SON.	40,782,531	664,616	206,325	0	0	1,101,942	42,755,414
LAZARO CARDENAS, MICH.	8,815,862,724	3,068,356,630	30,341,777	6,842,903	0	87,276,012	12,008,680,046
LA PAZ, B.C.S.	46,366,415	8,198,325	182,062	160,121	0	643,917	55,550,840
MANZANILLO, COL.	21,846,799,928	6,988,719,536	85,741,731	15,198,807	0	164,847,233	29,101,307,235
MATAMOROS, TAMP.	7,380,315,081	316,157,698	13,753,223	26,954,496	1,143,848	74,393,115	7,812,717,461
MAZATLAN, SIN.	996,108,679	34,286,418	4,790,743	2,948,754	0	3,470,746	1,041,605,340
MEXICALI, B.C.	2,578,666,653	351,932,928	5,599,444	97,304,203	357,304	61,763,776	3,095,624,308
MEXICO, D.F.	5,494,643,809	2,012,380,901	14,677,072	1,829,360,532	0	55,924,383	9,406,986,697
NACO, SON.	231,193,061	3,489,455	179,502	242	0	2,284,189	237,146,450
NOGALES, SON.	3,808,598,964	354,029,299	8,673,394	39,862,101	331,961	92,865,739	4,304,361,459
NUEVO LAREDO, TAMP.	57,004,698,098	3,199,706,709	68,187,950	163,756,981	8,787,089	568,733,741	61,013,870,568
OJINAGA, CHIH.	69,079,172	4,812,970	163,422	0	10,451	6,356,358	80,422,373
PUERTO PALOMAS, CHIH.	21,979,043	2,004,892	28,231	0	5,352	2,356,373	26,373,891
PIEDRAS NEGRAS, COAH.	6,393,576,396	82,919,392	2,748,620	1,928,274	176,850	62,779,479	6,544,129,011
PROGRESO, YUC.	490,867,232	53,622,878	1,076,714	3,732,299	4,941	9,241,238	558,545,303
CD. REYNOSA, TAMP.	6,667,115,458	430,212,825	14,489,363	40,873,775	990,023	120,074,978	7,273,756,422
SALINA CRUZ, OAX.	353,110,160	2,723,640	331,134	0	0	1,550,285	357,715,219
SAN LUIS RIO COLORADO, SON.	307,481,418	84,283,671	701,652	0	62,263	23,064,380	415,593,384
CD. MIGUEL ALEMAN, TAMP.	113,324,153	7,178,063	159,658	7,820	0	1,541,824	122,211,519
CD. HIDALGO, CHIS.	600,386,747	33,719,232	1,507,648	69,322,612	0	21,462,822	726,399,061
TAMPICO, TAMP.	624,999,688	43,813,902	779,932	161,672	0	1,111,469	670,866,663
TECATE, B.C.	192,859,199	22,662,853	413,016	41,813	3,784	6,682,952	222,663,617
TIJUANA, B.C.	5,447,820,796	820,927,258	15,884,468	29,286,873	446,404	157,897,416	6,472,263,216
TUXPAN, VER.	218,531,541	1,788,475	363,298	0	0	791,374	221,474,688
VERACRUZ, VER.	22,995,481,026	1,819,052,251	41,976,574	138,494,351	358,604	124,790,747	25,120,153,554
CD. ACUÑA, COAH.	230,194,385	18,102,699	806,382	0	0	7,704,297	256,807,763
TORREON, COAH.	62,929,567	15,213,310	125,772	6,707	0	8,960,785	87,236,141
AEROPORTO. INTERNAL. CD. MEXICO.	21,968,545,104	3,161,914,065	64,755,421	15,558,066	0	319,176,850	25,529,949,506
GUADALAJARA, JAL.	5,158,551,737	411,790,199	15,949,403	177,251,535	0	79,358,007	5,842,900,881
SONOYTA, SON.	33,036,415	3,358,297	45,787	19,041	101,584	2,617,415	39,178,538
QUERETARO, QRO.	984,461,256	211,834,091	1,939,922	1,505,729	0	22,438,847	1,222,179,845
MONTERREY, N.L.	2,825,003,883	158,663,971	8,209,203	54,876,762	0	48,527,843	3,095,281,662
TOLUCA, EDO. DE MEXICO.	6,067,035,775	346,337,058	12,958,137	55,567	0	49,769,166	6,476,155,703
CHIHUAHUA, CHIH.	323,463,688	17,457,181	1,061,774	192,147	0	12,874,798	355,049,588

AGUASCALIENTES, AGS.	3,167,681,817	47,174,532	6,797,955	42,087,082	0	29,540,114	3,293,281,500
PUEBLA, PUE.	3,510,997,656	39,391,748	8,321,763	7,923,873	0	18,043,612	3,584,678,652
COLOMBIA, N.L.	11,614,416,665	901,722,681	17,774,035	18,034,851	207,824	177,862,796	12,730,018,852
ALTAMIRA, TAMP.	10,793,928,103	509,954,097	13,347,358	46,973,836	104,393	31,464,291	11,395,772,078
CD. CAMARGO, TAMP.	162,104,179	1,683,519	33,891	0	0	2,666,460	166,488,048
DOS BOCAS, TAB.	86,755,545	167,598	23,652	0	0	975,488	87,922,282
GUAMAJUATO, GTO.	641,764,377	137,631,821	1,147,195	63,449,939	0	2,295,374	846,288,706
T O T A L	231,045,720,485	26,323,119,535	487,774,444	3,076,189,838	13,423,528	2,623,396,186	263,569,624,016

Fuente: IFAI (2011), a través de solicitud de fecha 11 de julio de 2011, recibida en esa dependencia mediante folio número 0610100134911; extraída de: <https://www.infomex.org.mx/gobiernofederal/solicitantes/seguimiento/busquedaSolicitudes.action#>.

ANEXO 10

ADMINISTRACION GENERAL DE ADUANAS ADMINISTRACION CENTRAL DE PLANEACIÓN ADUANERA PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS EN MATERIA ADUANERA INICIADOS-RESUELTOS EN 2011			
ADUANAS	TOTAL DE PAMAs INICIADOS	PAMAs CON RESOLUCION CONDENATORIA	PAMAs CON RESOLUCION ABSOLUTORIA
	No.	No	No
TOTAL NACIONAL	7,637	7,190	923
AGUA PRIETA	101	117	6
CD. ACUÑA	120	115	0
CD. CAMARGO	23	11	1
CD. HIDALGO	105	83	0
CD. JUÁREZ	958	884	8
CD. MIGUEL ALEMAN	42	34	2
CD. REYNOSA	287	277	12
COLOMBIA	63	81	4
MATAMOROS	330	398	649
MEXICALI	530	444	0
NACO	237	219	27
NOGALES	307	303	9
NUEVO LAREDO	658	615	6
OJINAGA	72	74	0
PIEDRAS NEGRAS	190	204	5
PUERTO PALOMAS	179	180	4
SAN LUIS RIO COLORADO	55	63	4
SONOYTA	601	651	12
SUBTE LOPEZ	154	147	3
TECATE	19	24	1
TIJUANA	454	488	10
AEROPUERTO I.C.M.	235	219	13
AGUASCALIENTES	134	66	0
CHIHUAHUA	135	116	3
GUADALAJARA	69	70	1
GUANAJUATO	23	21	0
MEXICO	120	136	1
MONTERREY	102	97	1
PUEBLA	51	24	0
QUERETARO	85	81	5
TOLUCA	24	121	0
TORREON	2	0	0
ACAPULCO	25	10	0
ALTAMIRA	29	17	15
CANCUN	49	48	1
CD. CARMEN	80	28	18
COATZACOALCOS	113	92	6
DOS BOCAS	48	38	0
ENSENADA	95	81	16
GUAYMAS	50	46	0

LA PAZ, B.C.S.	176	119	28
LAZARO CARDENAS	72	31	20
MANZANILLO	217	156	13
MAZATLAN	42	11	7
PROGRESO	37	38	1
SALINA CRUZ	36	7	1
TAMPICO	7	8	0
TUXPAN	22	21	1
VERACRUZ	74	76	9

Fuente: IFAI (2012), a través de solicitud de fecha 2 de abril del 2012, recibida en esa dependencia mediante el folio número 0610100047012; extraída de: <https://www.infomex.org.mx/gobiernofederal/solicitantes/seguimiento/busquedaSolicitudes.action#>.

Folio No.: 0610100047012

México, D.F., a 27 de abril de 2012.

Estimado Solicitante:

En atención a los puntos **1, 2 y 3** de su solicitud, se le comunica que los recursos de revocación interpuestos a nivel nacional durante el año de 2011, en donde se impugnan resoluciones emitidas por las aduanas de todo el país, así como los que resultaron favorables y desfavorables a los contribuyentes, son los siguientes:

RECURSOS DE REVOCACIÓN

ADUANAS	2011			
	Interpuestos	Favorables al contribuyente	Desfavorables al contribuyente	Sin sentido
Acapulco, Gro.	2	1	1	0
Aeropuerto Internacional de la Cd. de México	177	49	128	0
Agua Prieta, Son.	11	4	7	0
Aguascalientes, Ags.	0	0	0	0
Altamira, Tamps.	18	4	14	0
Cancún, Q.R.	3	0	3	0
Chihuahua, Chih.	4	0	4	0
Ciudad Acuña, Coah.	0	0	0	0
Cd. Camargo, Tamps.	1	0	1	0
Cd. del Carmen, Camp.	2	2	0	0
Cd. Hidalgo, Chis.	5	2	3	0
Cd. Juárez, Chih.	64	17	47	0
Cd. Miguel Alemán, Tamps.	0	0	0	0
Cd. Reynosa, Tamps.	37	21	16	0
Coatzacoalcos, Ver.	1	0	1	0
Colombia, N.L.	17	8	9	0
Dos Bocas, Tab.	3	0	3	0
Ensenada, B.C.	8	0	8	0
Guadalajara, Jal.	26	20	6	0
Guanajuato, Gto.	0	0	0	0
Guaymas, Son.	0	0	0	0
La Paz, B.C.S.	8	0	8	0
Lazaro Cárdenas, Mich.	13	7	6	0
Manzanillo, Col.	105	21	84	0
Matamoros, Tamps.	23	3	20	0
Mazatlán, Sin.	2	2	0	0

Mexicali, B.C.	70	9	61	0
México, D.F.	33	15	18	0
Monterrey, N.L.	145	71	74	0
Naco, Son.	7	4	3	0
Nogales, Son.	44	7	37	0
Nuevo Laredo, Tamps.	170	77	92	1
Ojinaga, Chih.	1	0	1	0
Piedras Negras, Coah.	19	8	11	0
Progreso, Yuc.	1	0	1	0
Puebla, Pue.	0	0	0	0
Puerto Palomas, Chih.	2	2	0	0
Querétaro, Qro.	1	0	1	0
Salina Cruz, Oax.	1	1	0	0
San Luis Río Colorado, Son.	5	0	5	0
Sonoyta, Son.	10	4	6	0
Subteniente López, Q.R.	7	3	4	0
Tampico, Tamps.	1	1	0	0
Tecate, B.C.	10	7	3	0
Tijuana, B.C.	68	24	44	0
Toluca, Mex.	35	5	30	0
Torreón, Coah.	0	0	0	0
Tuxpan, Ver.	5	1	4	0
Veracruz, Ver.	55	23	32	0
TOTAL	1,220	423	796	1

En atención al punto 4, se proporciona a continuación un cuadro en el que se señala el número de los funcionarios de la Administración General Jurídica que se encargan, entre otros asuntos, de dar trámite y resolución a los recursos de revocación, haciendo la aclaración que resuelven de todas las materias de acuerdo con la competencia establecida en el Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria en vigor, y que por necesidades del servicio, el personal del área contenciosa también puede resolver recursos de revocación.

UNIDAD ADMINISTRATIVA	TOTAL CONTENCIOSO	TOTAL RECURSOS
CENTRAL DE LO CONTENCIOSO	-	8
AGUASCALIENTES	11	3
ENSENADA	-	2
MEXICALI	-	11
LOS CABOS	1	1
TIJUANA	21	6
LA PAZ	-	5
CAMPECHE	-	3

PIEDRAS NEGRAS	-	4
SALTILLO	-	2
TORREON	30	6
COLIMA	-	4
TAPACHULA	-	3
TUXTLA GUTIERREZ	13	2
CD. JUAREZ	-	7
CHIHUAHUA	16	6
NORTE DEL D.F.	14	11
CENTRO DEL D.F.	17	7
SUR DEL D.F.	17	9
ORIENTE DEL D.F.	28	15
DURANGO	-	3
CELAYA	17	4
IRAPUATO	-	2
LEON	-	4
ACAPULCO	11	3
IGUALA	-	2
PACHUCA	-	5
CD. GUZMAN	-	2
GUADALAJARA	22	3
GUADALAJARA SUR	15	3
PUERTO VALLARTA	-	2
ZAPOCAN	16	5
NAUCALPAN	41	2
TOLUCA	-	5
MORELIA	14	3
URUAPAN	-	6
CUERNAVACA	9	3
TEPIC	-	4
GUADALUPE	15	8
MONTERREY	14	3
SAN PEDRO GARZA	13	3
OAXACA	14	11
PUEBLA NORTE	20	5
PUEBLA SUR	25	4
QUERETARO	18	4
CANCUN	10	3
CHETUMAL	-	3
SAN LUIS POTOSI	-	2
CULIACAN	11	3
LOS MOCHIS	-	3
MAZATLAN	-	2
CD. OBREGON	19	-
HERMOSILLO	-	6
NOGALES	-	5
VILLAHERMOSA	-	1
CD. VICTORIA	11	1
MATAMOROS	-	4

NUEVO LAREDO	-	9
REYNOSA	-	9
TAMPICO	-	6
TLAXCALA	-	4
COATZACOALCOS	-	7
CORDOBA	-	3
TUXPAN	-	6
VERACRUZ	-	6
XALAPA	21	2
MERIDA	18	3
ZACATECAS	-	4
TOTAL	522	298

TOTAL FUNCIONARIOS	522	298	820
---------------------------	------------	------------	------------

En atención al numeral 5 de su requerimiento, se adjunta archivo en formato excel que contiene la recaudación de las contribuciones derivadas del comercio exterior dividido por aduana y por concepto, durante el año 2011.

En relación al punto 6 de su solicitud, se adjunta archivo en formato excel que contiene el número de Procedimientos Administrativos en Materia Aduanera (PAMA) iniciados y resueltos en todas las aduanas del país, divididos por PAMAS con resolución condenatoria y PAMAS con resolución absolutoria, durante el año 2011.

Respecto del numeral 7 de su requerimiento, se le comunica que el número de patentes aduanales activas para realizar operaciones de comercio exterior a la fecha son 785.

Ahora bien, para atender los puntos 8 y 9 de su solicitud, se adjunta archivo en formato excel que contiene la cantidad de mercancía que causo abandono a favor del fisco federal así como el número de embargos de vehículos que se llevaron a cabo en todas las aduanas del país, durante el año 2011.

Finalmente, respecto del numeral 10 de su requerimiento, se hace de su conocimiento que la Administración General de Aduanas, derivado de las atribuciones que tiene encomendadas conforme a lo previsto en el Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, cuenta con el registro de todas las operaciones de importación y exportación amparadas por un pedimento, que se llevan a cabo por las diversas aduanas del país.

En este orden de ideas, es de señalarse que la información de los pedimentos de carácter público se conjunta de manera mensual y se publica como "Balanza pública", la cual se encuentra disponible en la página electrónica de Aduana México en la siguiente liga:

http://www.aduanas.sat.gob.mx/aduana_mexico/2008/servicios/144_18143.html

La forma de llegar a esa ruta es accediendo a <http://www.aduanas.sat.gob.mx>, donde debe elegir de la barra superior, la opción denominada "Servicios", posteriormente "Descarga de

archivos” y finalmente seleccionar “Balanza Pública”, en las opciones que se despliegan al centro de la página.

En ese sitio encontrará los archivos que contienen, por cada uno de los meses que ahí mismo se indican (actualmente de marzo de 2011 a marzo 2012), la información de carácter público de todas las importaciones y exportaciones realizadas por las diversas aduanas del país, comprendidas en las 12450 fracciones arancelarias de la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación (TIGIE), en donde podrá realizar la búsqueda de los datos específicos que sean de su interés, como puede ser la cantidad de pedimentos de importación de las 49 aduanas del país.

Asimismo, para atender el periodo de su interés le comunicamos que se encuentra a su disposición un disco compacto previo pago de derechos por la cantidad de \$10.00 pesos, que contienen la balanza pública de los meses de enero y febrero de 2011.

Tanto la información de la Balanza Pública que puede consultarse en la página de Aduana México, como la contenida del disco compacto, está conformada por un archivo en formato zip el cual contiene archivos en formato txt, por cada mes, de los cuales podrá obtener la información de carácter público que sea de su interés, referente a las operaciones de importación y exportación que México realizó, así como un archivo en formato pdf que contiene la descripción de los campos que conforman la información, el cual es necesario consultar antes de extraer los datos, e instructivos para importar la información a los programas de acces y excel.

Cabe señalar que para realizar la extracción de la información solicitada se recomienda consultar, de cada mes elegido:

1. Del archivo t501: el campo de clave de tipo de operación, el cual sirve para identificar si un pedimento es de importación o exportación, siendo la clave 1 la usada para importación y la clave 2 para exportación, patente aduanal y clave de aduana de despacho.

Puede relacionar la información de los archivos txt que sean de su interés, para lo cual debe identificar cada pedimento a través de los campos Patente Aduanal, Índice y Clave de aduana de despacho que figuran al inicio de cada uno de los archivos.

La información pública es proporcionada de conformidad con lo establecido en el Anexo 22 de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior, anexo que puede consultar en la siguiente dirección electrónica:

http://www.aduanas.gob.mx/aduana_mexico/2008/normatividad/143_21253.html

Lo anterior, tiene su fundamento legal en el siguiente precepto:

- Artículo 42 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Administración General Jurídica.

Lic. Jaime Eusebio Flores Carrasco.

Administrador Central de lo Contencioso.

Lic. Sylvia Veronica Sugich Torres.

Subadministradora de Enlace Administrativo de la Administración General Jurídica.

Administración General de Aduanas

Administración Central de Regulación Aduanera

Administración Central de Contabilidad y Glosa

Administración Central de Planeación Aduanera

Aduanas del país

Atentamente

Unidad de Enlace

Servicio de Administración Tributaria

Fuente: IFAI (2012), a través de solicitud de fecha 2 de abril del 2012, recibida en esa dependencia mediante el folio número 0610100047012; extraída de:
<https://www.infomex.org.mx/gobiernofederal/solicitantes/seguimiento/busquedaSolicitudes.action#>.