

ANÁLISIS LEGAL Y OPERATIVO DEL CUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES A TRAVÉS DE LA TRANSMISIÓN ELECTRÓNICA DE DATOS EN LA LEY ADUANERA VIGENTE

Nohemí BELLO GALLARDO*

RESUMEN: La autora estudia los antecedentes en el cumplimiento de las obligaciones; asimismo aborda el tema de la firma electrónica avanzada, su concepto, orígenes y la aplicación actual; nos da ejemplos de los medios electrónicos utilizados por los usuarios de comercio exterior; así como el régimen de depósito fiscal, sus características, modalidades del cumplimiento de las obligaciones de manera electrónica, y de las figuras de los recintos fiscalizados y la revalidación de los conocimientos de embarque.

ABSTRACT: The author makes an analysis of the antecedents for compliance with obligations; she also addresses the subject of the advance electronic signature, its concept, origins and current applicability; she gives us examples of the electronic media utilized by users conducting foreign trade, as well as the tax deposit regulations, their characteristics, modalities for complying with obligations electronically, and of the fiscalized precinct figures and the re-validation of bills of lading.

* Estudiante del Doctorado en Derecho Público de la Universidad Veracruzana.

I. INTRODUCCIÓN

El sistema jurídico aduanero es un fiel reflejo de la política globalizadora de nuestro país en el contexto del comercio exterior, a partir de dicha tesis las disposiciones normativas y operativas han sido incesantes en cuanto a los diferentes escenarios que se pretenden regular.

Lo anterior, a la vista de algunos podría parecer un dinamismo digno de considerar, sin embargo para la comunidad exportadora e importadora de este país pocas veces se había tenido la percepción casi generalizada de incertidumbre jurídica, prueba de lo anterior son las diversas y continuas modificaciones a la Ley Aduanera (LA; antes Código Aduanero), y demás leyes supletorias, reglamentarias u otros de rango muy inferior las cuales provocan que hoy una conducta sea permitida por la ley y mañana la misma acción se considere como una infracción que atenta en contra del interés del Estado. De lo anterior, el presente documento da testimonio de lo señalado; con sólo remontarnos a lo que estaba regulado en 2003, nos daríamos cuenta que el marco legal ha sido motivo de cambios extraordinarios.

Como consecuencia de lo anterior, el cumplimiento de las obligaciones en esta materia ha significado cambios relevantes, de los cuales algunos se han sistematizado en forma electrónica y muchas reglamentaciones no se encuentran publicadas a través de los medios legales conducentes como es el *Diario Oficial de la Federación*; esto lo desconoce de cualquier persona ajena a los mecanismos actuales establecidos para el cumplimiento de obligaciones en materia aduanera y sólo una clase privilegiada y selecta de usuarios conocen estos procedimientos regidos a través de manuales, circulares o boletines, que dan a conocer de manera interna las autoridades aduaneras.

Con el presente comunicado titulado “Análisis legal y operativo en el cumplimiento de obligaciones a través de la transmisión electrónica de datos en la Ley Aduanera vigente” nos proponemos cumplir dos objetivos: el primero, analizar cuáles son los antecedentes en el cumplimiento de obligaciones en materia aduanera a través de los medios electrónicos, por lo cual me remito a experiencias personales de capacitación, y a mi desempeño como funcionario público por más de siete años en materia aduanera. Con estos elementos y con material bibliográfico abordaremos la primera fase (Fase I), Captura desconcentrada de pedimentos aduanales

(Cadepa) Fase II, Sistema Automatizado Aduanero Integral (SAAI) Fase III, y el actual Sistema Automatizado Aduanero Integral (SAAI) M3, cada uno de ellos antecedentes indispensables para entender el actual cumplimiento de obligaciones a través de medios electrónicos.

El segundo objetivo es analizar cuáles obligaciones se cumplen a través de la transmisión electrónica de datos en materia aduanera. Para ello, abordaremos el tema de la firma electrónica avanzada, su concepto, orígenes y la aplicación actual de ella en el pedimento. Mencionaremos a nuestro juicio los ejemplos más significativos de los medios electrónicos utilizados por los usuarios del comercio exterior, ya que no son los únicos. Dentro de ellos, al régimen de depósito fiscal, sus características y modalidades del cumplimiento de obligaciones de manera electrónica, así como de otras figuras como lo son los recintos fiscalizados y la reválida de los conocimientos de embarque.

II. ANTECEDENTES DEL CUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES EN MATERIA ADUANERA A TRAVÉS DE MEDIOS ELECTRÓNICOS

1. *Captura desconcentrada de pedimentos aduanales (Cadepa)*

Nuestro ingreso a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) en 1993, a la Administración Central de Normatividad de Comercio Exterior, dependiente de la entonces Administración General Jurídica de Ingresos, permitió que dentro del programa de capacitación en materia de comercio exterior estuviésemos invitados a conocer la operación de distintas aduanas, una de ellas la del Puerto de Manzanillo. Particularmente nos llamó la atención que presentado el pedimento ante las autoridades aduaneras, personal de la agencia aduanal se trasladaba con el administrador de la aduana, y éste les mostraba una caja cerrada en cuyo interior había canicas que en su mayoría eran verdes y en su minoría rojas para que al azar escogieran una. De llegar a tomar una canica roja, era sometida la mercancía a revisión por parte de los entonces llamados vistas aduanales que eran empleados de la propia aduana. Al procedimiento descrito se le conoce como la primera fase (Fase I), cuyas características principales para el cumplimiento de obligaciones eran la presentación de

un pedimento elaborado en una máquina de escribir y la toma de canicas para determinar la revisión o no de las mercancías. Esta es la etapa que le antecede al Cadepa Fase II.

Ya en la aduana de México en 1994, bajo la titularidad de la Subadministración de Informática, Contabilidad y Glosa, observamos de cerca el procedimiento que debía de llevarse para que los agentes aduanales y los almacenes generales de depósito cumplieran con la obligación de presentar la información relativa a los pedimentos que formularan cada semana. Debían de entregar en la aduana, cada martes antes de las quince horas, un disquete de 5 1/4 con sus operaciones realizadas. Tratándose de los agentes aduanales eran pedimentos de importación definitiva o temporal, de depósito fiscal o tránsitos internos de mercancías por territorio nacional generalmente, y para los almacenes generales de depósitos pedimentos que amparaban todas las extracciones de mercancías del régimen de depósito fiscal. Cada una de esas operaciones eran confrontadas por las autoridades aduaneras mediante un cruce con la información proporcionada por las instituciones bancarias, y cuando la información era diferente, entonces los usuarios eran multados al actualizarse la hipótesis normativa contemplada en el artículo 136, fracción V, y su correspondiente sanción tipificada en el artículo 137, fracción III.¹ La fase del Cadepa fue una de las primeras formas de sistematizar la información de los pedimentos con el fin de que las autoridades rindieran con mayor celeridad la cuenta comprobada. Este fue a nuestro juicio el objeto de proporcionar la información grabada en un medio magnético. Posteriormente, y en forma paulatina, entró en operación el SAAI Fase III, incluso había dos sistemas operando, uno para validar pedimentos a través del Cadepa y otro a través del SAAI Fase III. Cuando existían problemas con los equipos enlazados entonces se optaba por modular los pedimentos por fase alterna como consideró al Cadepa Fase II, hasta que fue ordenado por las autoridades aduaneras centrales evitar su uso, ya que quedaría bajo la responsabilidad del administrador de la aduana el rendir cuentas de su autorización ante los órganos contralores. Las últimas operaciones que dejaron de ocupar al Cadepa fueron los pedimentos bajo el régimen de tránsito interno, lo que ocasionó que en su momento no hubiera un regis-

¹ Véase Congreso de la Unión en México, Ley Aduanera y su Reglamento, 6a. ed., México, Ediciones Fiscales ISEF, 1994, pp. 135-138.

tro real del arribo de las mercancías a la aduana de destino, esto equivalía a que las autoridades no supieran, vía sistema, si un tránsito iniciado en una aduana fronteriza, por poner un ejemplo, arribaba efectivamente a la aduana de origen. Esa verificación sólo podría efectuarse de manera documental para que fuera efectiva. Bajo esos supuestos se da paso a la siguiente fase.

2. Sistema Automatizado Aduanero Integral (SAAI) Fase III

Al SAAI Fase III le antecedió el Cadepa Fase II, cuyas peculiaridades fueron el contar ya con un pedimento sistematizado de 64 campos. Éste era un pedimento con datos muy generales, por consiguiente su captura no era complicada, aunado a que no toda la información contenida era validada por las autoridades aduaneras, no se requería de una extensa capacitación del capturista para el llenado del pedimento. Ya en esta etapa, se pretendía que la mayoría de los datos del pedimento fueran capturados y validados por el sistema de la aduana. Desde este momento, las aún no nominadas pero existentes empresas prevalidadoras desempeñaron un papel muy importante. Para mejor referencia pondremos un ejemplo: cuando un agente aduanal a través de su sistema de cómputo enlazado a su asociación o empresa prevalidadora enviaba la información a ella, se verificaba vía electrónica que el pedimento estuviera llenado de acuerdo a las claves y estándares establecidos. De no ser así, entonces el sistema le arrojaba un reporte de errores con el fin de que los corrigiera. Aquí la función de las empresas prevalidadoras era importante, ya que le ayudaba a los agentes aduanales a detectar el problema en el llenado de su pedimento y su solución. Los errores de validación en muchas ocasiones eran y siguen siendo por falta de actualización a los criterios establecidos en el sistema de validación, *verbi gratia*, si en reciente publicación en el *Diario Oficial de la Federación* la mercancía está sujeta a ciertas preferencias, pero a falta de actualización del sistema de validación aún no son contempladas esas preferencias, lógico era que no cumpliera con los lineamientos establecidos, y que por consecuencia el sistema de validación arrojara errores. Era entonces cuando el agente aduanal debía acudir ante las autoridades para que le justificaran el pedimento, llevando los documentos legales que apoyaran su dicho y proceder. Este procedimiento aún es usado en el SAAI M3. Las justificaciones de pedimentos no tie-

nen ninguna base legal, de hecho no existen manuales que regulen la forma en que deben de actuar las autoridades para proceder a efectuar dicha justificación, que es entrar al sistema de la autoridad, por la propia autoridad, para conceder al usuario el acuse electrónico de validación, el cual es necesario para el pago del pedimento. De hecho, las aduanas continúan saturándose de trabajo por este procedimiento, ya que es imposible que el sistema contemple casos particulares de las actualizaciones oportunas del *Diario Oficial de la Federación* u otros lineamientos establecidos por las autoridades aduaneras de manera unilateral. La justificación, consideramos, representa una glosa previa del pedimento, al verificarse si el particular tiene razón o no con sus argumentaciones y fundamentos, y al concederle la posibilidad de la validación, constituye un acto de autoridad que no se encuentra reglado ni fundamentado pero que denota gran trascendencia, ya que si la autoridad no está de acuerdo con las argumentaciones vertidas, el particular no puede hacer su operación, al menos que lo efectúe como la autoridad dice. Constituye la justificación un acto de autoridad sin reglar, al arbitrio sólo de la autoridad aduanera y bajo el cual es sometido el particular a ajustarse a los criterios de las autoridades, que inclusive varían según la percepción de los administradores de cada aduana o por los criterios establecidos mediante boletines por la Administración Central de Informática (ACI, antes Administración Central de Informática, Contabilidad y Glosa). La justificación de pedimento por las autoridades de la aduana es característica propia de SAAI Fase III, al que está obligado el contribuyente a través de su agente aduanal, éste último sólo autorizado para realizar el despacho de las mercancías y que se ha sometido a la voluntad de las autoridades, pues en muchas ocasiones, aunque él sepa que el llenado del pedimento se encuentra conforme a las diversas disposiciones que lo rigen con el fin de no perder tiempo, costos y hasta el cliente, hace que el particular haga o deje de hacer atendiendo a los criterios particulares de las autoridades. Si bien es cierto que el SAAI Fase III ha instrumentado muchos beneficios para las autoridades con el fin de controlar las operaciones del comercio exterior, también lo es que ha violentado los principios de seguridad jurídica y de legalidad ya que, como comentamos, en muchos casos son las justificaciones un claro ejemplo de arbitrariedad, ya que es concedida sólo por anuencia de la autoridad, y de ello no queda nada por escrito en defensa del particular que lo ampare de la operación efectuada. Podríamos

señalar que sólo las empresas bien capacitadas operativamente en las funciones de la aduanas conocen este mecanismo, las que no tienen esa suerte, van a “ciegas” con la información sólo proporcionada por el agente aduanal. Sin duda, legalmente en este acto hay mucho qué hacer por parte de las autoridades, ya que ningún procedimiento o control de la autoridad debe de estar al margen de la ley, en aras de sistematizar electrónicamente la información.

3. *Sistema Automatizado Aduanero Integral (SAAI) M3*

Como señalamos, las empresas prevalidadoras de pedimentos desempeñan una función aún de mayor importancia dentro del SAAI M3. La publicación del 1o. de enero de 2002 del Decreto por el que se Reforman, Adicionan y Derogan diversas Disposiciones de la Ley Aduanera en el *Diario Oficial de la Federación*, añade el artículo 16-A que tiene por objeto regular y establecer el mecanismo de las empresas prevalidadoras. Por disposición jurídica sólo a dos personas morales les es concedida la prestación del servicio de prevalidación de pedimentos, ellas son las Confederaciones de Agentes Aduanales de la República Mexicana y las Asociaciones Nacionales de Empresas que utilizan los servicios de los apoderados aduanales. También existe otra empresa que actualmente presta los servicios especificados, ella es Comercio Internacional Sistematizado (Cintesis), que si bien es cierto que por disposición de la LA no tendría esa posibilidad, la citada empresa con anterioridad a la adición comentada, ya prestaba el servicio de prevalidación, por lo que tuvo que solicitar la protección de la justicia federal para que actualmente goce también del beneficio de la prestación. Estas personas morales efectúan un gran trabajo para el debido cumplimiento de los usuarios en sus obligaciones. Creemos que son el filtro que purifica y limpia de inexactitudes u omisiones la información en el correcto llenado del pedimento, e incluso, son de gran apoyo a las autoridades aduaneras, sus comentarios son escuchados a través de los medios conducentes para los criterios de validación de los pedimentos u otros documentos que se presenten al

despacho.² “La prevalidación³ de pedimentos consiste en comprobar que los datos asentados en el pedimento estén dentro de los criterios sintácticos, catalógicos, estructurales y normativos conforme se establezca por el Servicio de Administración Tributaria (SAT), para ser presentados al sistema electrónico del propio servicio”. Cada uno de estos criterios forma parte del SAAI M3, y las autoridades con el fin de tener más controladas las operaciones ante ellas presentadas, utilizan los servicios de las prevalidadoras. Consideramos muy acertada esta instrumentación en la legislación, que de hecho ya operaba desde los inicios del Cadepa, sin embargo, se oficializa normativamente hasta el 1 de abril de 2002, fecha en que entra en vigor el artículo adicionado en la LA. Sería benéfico que así como los usuarios (importadores y exportadores) deben pagar un servicio por cada pedimento que prevaliden (situación con la cual no estamos de acuerdo, ya que este pago lo debería de hacer la empresa prevalidadora; sin embargo, es cobrado y pagado por el importador o exportador de las mercancías como puede apreciarse actualmente en cada pedimento), las empresas que ofrecen este servicio deberían ser responsables solidarios con los obligados (agentes o apoderados aduanales, importadores y exportadores), de no cumplir con alguno de esos requisitos o en su caso, las autoridades eximirlos de esas responsabilidades, ya que bajo el supuesto de que al cumplir con cada uno de los criterios, y el validador⁴ le proporcione el acuse electrónico de validación, el usuario debería estar ya con la tranquilidad de que su operación está debidamente realizada, a menos que se encuentre formulada de acuerdo a “los criterios sintácticos, catalógicos, estructurales y normativos” (los más importantes a nuestro parecer), sin embargo ello no ocurre en la práctica.

Actualmente, la forma de cumplir con el llenado del pedimento esta regido por el anexo 22 de las Reglas Generales en Materia de Comercio Exterior (RGMCE) de ese mismo año, el cual fue publicado en el *Diario*

² Cfr. Regla 2.1.5, 2o. párrafo, Reglas Generales en Materia de Comercio Exterior para el 2004, *Diario Oficial de la Federación*, México, t. DCVI, núm. 21, segunda sección, 29 de marzo de 2004, p. 21.

³ Véase artículo 16-A de Congreso de la Unión en México, Ley Aduanera 2003, 28a. ed., México, Ediciones Fiscales ISEF, 2003, p. 15.

⁴ El proceso de validación es el último paso electrónico que debe someterse al pedimento con el fin de obtener el acuse electrónico de validación generado por la aduana, sin el cual, no puede pagarse el pedimento correspondiente.

Oficial de la Federación el 30 de abril de 2003. El pedimento es el documento que debe estar debidamente requisitado, sirve para comprobar la legal estancia de las mercancías en territorio nacional. En el SAAI M3, se requiere de una verdadera capacitación por parte del capturista del agente aduanal, para que llene correctamente el pedimento y obtenga el acuse electrónico de validación generado por la aduana. El SAAI M3 consta actualmente de 24 registros, y cada uno tiene la posibilidad de serle ingresado 208 campos, los cuales pueden repetirse según los números de órdenes de cada pedimento (tipos de mercancías). Cuenta también con cerca de 92 identificadores señalados en el Apéndice 7 de las RGMCE de 30 de abril del 2003, así como de 35 permisos. Esto sin contar con lo establecido en el Manual Técnico versión 4.0 de 2002, elaborado por la Administración General de Aduanas (AGA), ACI SAAI M3 y el Manual de Claves de Documentos de marzo de 2003, que constituyen herramientas con peso y carga mayor a la ley; el personal de las aduanas sólo toma como sustento y fundamento estos manuales, aunque en ocasiones están en contraposición con las normas vigentes. También hay que destacar que como los manuales señalados son difíciles de actualizar pues deben de concurrir diversas áreas centrales de autoridades aduaneras, ellas han optado por el procedimiento menos gravoso de regular la vida normativa de las mercancías en el llenado del pedimento, y éste es a través de boletines emitidos por la ACI, que en muchas ocasiones, dado su contenido, son muestra de arbitrariedad e ilegalidad al que debe someterse el particular, como por ejemplo, el boletín número P190 de 17 de noviembre, el boletín número P206 del 4 de diciembre, boletín P218 del 19 de diciembre, todos de 2003, así como los boletines números P024 de 18 de febrero y el número P031 de febrero, ambos de 2004; emitidos por la ACI de la AGA, que tienen todos ellos como propósito regular a los llamados “desistimientos electrónicos” bajo la pena de que el agente aduanal que no actúa de conformidad con dichos boletines, no podrá realizar nuevas operaciones. En los citados, se mencionan disposiciones diferentes a la ley. Afirmamos lo señalado, ya que los artículos 83, 89 y 93, todos de la LA, que regulan respectivamente el pago, la rectificación y el desistimiento de los pedimentos, no establecen los límites y tiempos para la presentación de las mercancías y la activación al mecanismo de selección automatizado señalados en esos boletines; sin embargo, el agente

aduanal que no opere en esos términos y plazos, como dice su pedimento, será considerado como vencido.

III. CUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES EN MATERIA ADUANERA A TRAVÉS DE LA TRANSMISIÓN ELECTRÓNICA DE DATOS

1. *Firma electrónica avanzada y sus requisitos*

La LA no establece qué debe entenderse por el concepto firma electrónica avanzada, tampoco el RLA u otras reglamentaciones que regulan la entrada o salida de mercancías del territorio nacional, como lo son las RGMCE. Consideramos que en materia aduanera hay mucha incertidumbre en relación con este vocablo. Podríamos apoyarnos en las características⁵ de la firma electrónica avanzada para poder entender su importancia y elementos, entre ellas se encuentran: el ser única para el signante; el cual permite su identificación; mantiene bajo su control el código empleado y es inalterable. Si cada una de esas características están contempladas en la actual firma electrónica avanzada que se debe grabar en los medios magnéticos, entonces consideramos que su institución en la LA es con el propósito de que las autoridades aduaneras tengan la certeza acerca de quién es la persona que se encuentra realizando el despacho aduanero; aunque este es el objeto que persigue, no se verá cumplido al ciento por ciento, ya que bastará que por error, negligencia, impericia o en forma consentida, el agente aduanal proporcione su clave de acceso a persona diferente, y con ello se volverá a la inseguridad, por parte de las autoridades, de conocer quien efectivamente realizó las operaciones aduaneras.⁶ Por ello, aún no es una forma segura de comprobar al autor de la operación o el conocimiento de éste sobre su realización, como sí

⁵ Las preguntas más comunes en la contratación electrónica. Apuntes de la Materia Informática Jurídica del Doctorado en Derecho de la Universidad Veracruzana, Xalapa, Veracruz, 2003, p. 2.

⁶ Afirmamos lo señalado, ya que operativamente y al margen de la ley, los agentes aduanales alquilan su patente a otras personas; por ejemplo, un agente aduanal trabaja con cinco personas diferentes y a cada una de ellas es necesario que les dé su clave de acceso al SAAI con el fin de obtener el código de validación del SAAI. Jurídicamente, quien realiza la operación es el agente aduanal, pero en la operación no es él quien está efectuando el despacho aduanero de las mercancías.

sucedería con la firma autógrafa, de la cual quiero hacer notar su gran eficacia.

El artículo primero de la LA estipula que el Código Fiscal de la Federación se aplicará en forma supletoria a la LA. El Código Fiscal de la Federación señala, a partir del 5 de enero de 2004, un capítulo segundo titulado “De los medios electrónicos”,⁷ del cual su reciente instauración, sin dudas, dará lugar y pauta a que de ser aplicable en el ámbito aduanero, las autoridades efectúen y establezcan los lineamientos para su correcta instrumentación. Aún es optativo su uso.

A. Orígenes de la firma electrónica en la LA

Nos remontaremos a los orígenes establecidos en la LA respecto a la firma electrónica avanzada. En esta ley, en 1991, fue adicionado el artículo 25-A,⁸ esta adición es la primera que contemplaba la obligación del agente o apoderado aduanal de utilizar la clave electrónica confidencial para promover el despacho aduanero de las mercancías. De llegar a utilizarse equivaldría a la firma autógrafa con todos los efectos legales. Los agentes aduanales tenían la obligación de firmar un mínimo de pedimentos de manera autógrafa. Esa obligación se traducía en firmar el 15% de los pedimentos presentados en la aduana, en forma mensual, durante once meses de calendario.⁹ Actualmente la obligación cambia en porcentajes del 15% al 35%, y se especifica que deberá firmarse el original (tanto destinado a la AGA), así como la copia destinada al transportista (lo que no se especificaba en la Ley de 1991). Esta obligación debería de cumplirse por cada aduana en la que tuviera autorización para actuar.

En el artículo 25-A se observó el primer antecedente de la firma electrónica avanzada, bajo la denominación de “clave electrónica confidencial”. Apoyándonos en la entrevista realizada al actual gerente de la empresa prevalidadora en Veracruz, y en nuestra propia experiencia en el

⁷ *Cfr.* Decreto por el que se Reforman, Adicionan y Derogan diversas Disposiciones del Código Fiscal de la Federación, *Diario Oficial de la Federación*, t. DCIV, núm. 2, 5 de enero de 2004, p. 11.

⁸ *Cfr.* Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Ley Aduanera y su Reglamento* 1991, México, Dirección Técnica de Ingresos, Subsecretaría de Ingresos, abril de 1991, p. 28.

⁹ *Ibidem*, artículo 145, fracción V, 2o. párrafo, p. 100.

ámbito aduanero, afirmamos categóricamente que ese concepto no llegó a reflejarse en la operación aduanera, y que aunque era norma vigente, no formó parte del derecho positivo aduanero. De 1993 a 2001 las autoridades, con el afán de controlar al agente aduanal ante la existencia de pedimentos falsos, instrumentaron figuras como la firma digital y número de identificación personal, pero ninguna de ellas fue o debía ser considerada jurídicamente como la clave electrónica confidencial.

B. Aplicación de la firma electrónica en el pedimento

El agente aduanal es la persona física autorizada por la SHCP a través de una patente nacional o local, para promover el despacho aduanero de mercancías a través de un mandato otorgado a su favor y del cual resulta obligado solidario.

Ahora bien, el agente aduanal para promover el despacho aduanero de las mercancías debe cumplir con la formulación de un pedimento aduanal en la mayoría de los casos o en la utilización de una factura comercial, tratándose de operaciones consolidadas.

Con la publicación del Decreto por el que se Reforman, Adicionan y Derogan diversas Disposiciones de la Ley Aduanera publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 30 de diciembre de 2002, la LA fue reformada en su artículo 38 y establece:

El despacho de las mercancías deberá efectuarse mediante el empleo de un sistema electrónico con grabación simultánea en medios magnéticos, en los términos que el Servicio de Administración Tributaria establezca mediante reglas. Las operaciones grabadas en los medios magnéticos en los que aparezca la firma electrónica avanzada y el código de validación generado por la aduana, se considerará que fueron efectuados por el agente aduanal, por el mandatario autorizado o por el apoderado aduanal a quien corresponda dicha firma salvo prueba en contrario. El empleo de la firma electrónica avanzada que corresponda a cada uno de los agentes aduanales, mandatarios autorizados y apoderados aduanales, equivaldrá a la firma autógrafa de éstos.

Esta modificación trae consigo diferentes aspectos de importancia para efectos del presente trabajo, ya que en primer término está implicado un sujeto más obligado, como lo es el mandatario del agente aduanal que a partir de 2002 esta figura adquiere particular importancia, ya que

jurídicamente es considerado con los mismos deberes y responsabilidades que el agente aduanal. También cambia la denominación de clave electrónica confidencial a firma electrónica avanzada. Realmente consideramos que existió sólo un cambio de vocablo en esta disposición, y que las propias autoridades aduaneras no especificaron las características propias de ninguna de ellas, aunado a que su operación y reglamentación sólo fue y es regulada a través de manuales de carácter interno u oficios que no tienen ninguna trascendencia jurídica, pero que funcionalmente tiene más fuerza que la propia ley.

La firma electrónica avanzada no aparece impresa en el pedimento. De hecho, creemos que ni siquiera aparece actualmente en el pedimento, pero las personas que prestan el servicio de las prevalidaciones de los pedimentos, consideran que es el NIP del agente aduanal o también llamada firma digital, que éstos forman parte del código de barras impreso en el pedimento y por ello consideran que sí existe la firma electrónica avanzada. Pero sólo bastará observar con detenimiento cada uno de los campos y formas de llenado del actual pedimento de importación u otro pedimento para llegar a concluir que el término de firma electrónica avanzada no aparece en esa reglamentación, y en consecuencia no podrá considerarse jurídicamente que el agente aduanal ha firmado esos pedimentos como si fueran signados en forma autógrafa.

2. *Regímenes aduaneros*

Existen actualmente los siguientes regímenes aduaneros:¹⁰ el régimen de importación definitiva; de importación temporal para retornar al extranjero en el mismo estado; importación temporal para elaboración, transformación o reparación bajo los programas de maquila o de importación temporal para exportación (programa de importación temporal para exportación); el régimen de exportación definitiva; de exportación temporal para retornar en el mismo estado; de exportación temporal para elaboración, reparación o transformación; depósito fiscal, tránsito interno e internacional de mercancías; elaboración, transformación o reparación

¹⁰ Congreso de la Unión en México, *op. cit.*, nota 3, artículo 90, p. 68.

en recinto fiscalizado y el recinto fiscalizado estratégico, recientemente adicionado en la LA.¹¹

A. *Concepto*

Consideramos conveniente para efectos del presente, acotar el término señalado, para lo cual entenderemos a los regímenes aduaneros como la posibilidad de destinar las mercancías extranjeras, nacionales o nacionalizadas a una forma legal de acreditar la estancia de las mercancías en territorio nacional.

B. *Depósito fiscal*

El SAT ha establecido para algunos regímenes aduaneros un cumplimiento especial (aunado a la utilización del SAAI M3). En primer término, citaremos al régimen de depósito fiscal. Este régimen consiste en la entrada de mercancías de procedencia extranjera o nacional en un AGD, el cual tiene como beneficio el diferimiento de los impuestos al comercio exterior y algunas contribuciones, hasta que sean retiradas del almacén, siempre y cuando amerite el pago.

Para que las mercancías ingresen a los almacenes generales de depósito es necesario contar con la carta de cupo sin la cual las mercancías no podrán destinarse a este régimen, pues de llegar a efectuarse sería sujeto el infractor al procedimiento administrativo en materia aduanera, cuyo acto supone el embargo precautorio de las mercancías. Este documento toma singular relieve por el cumplimiento de obligaciones por los agentes aduanales y en los almacenes generales de depósito. La LA, en su artículo 119 vigente, obliga al AGD a contar con un equipo de cómputo y de transmisión electrónica que permita su enlace con la SHCP, lo que en términos de lo señalado en la Regla 3.6.1. RGMCE, los almacenes generales de depósito cumplen instalando equipo de cómputo y de transmisión de datos para permitir su enlace con el SAAI y con el Sistema de Depósito Fiscal. Este equipo permitirá la transmisión electrónica de la

¹¹ El cual por disposición del artículo 1o., fracción IV, de las disposiciones transitorias del 2002 publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* de 30 de diciembre de 2002, entró en vigor 180 días siguientes a su publicación.

carta de cupo a las autoridades aduaneras, entendiéndose también que las mercancías se encuentran bajo la custodia, conservación y responsabilidad del almacén desde el momento en que expida la carta de cupo mediante la cual acepta almacenar la mercancía (situación que nos parece completamente aberrante, ya que la sola transmisión y expedición de la carta de cupo no infiere que ya tenga el almacén la custodia de la mercancía, cuando de hecho no la ha recibido; peor aún, la mercancía no se ha sometido al régimen de depósito fiscal al no existir un pedimento que lo ampare). La regla de carácter general 3.6.4¹² de las RGMCE, establece el procedimiento para la transmisión electrónica de la carta de cupo al SAAI. La carta de cupo electrónica deberá contener los siguientes datos en la transmisión: folio de la carta de cupo electrónica; nombre y Registro Federal de Contribuyentes del importador, número de la patente o autorización de la persona que promoverá el despacho de las mercancías así como su nombre; clave de la aduana por donde se llevará a cabo el trámite, clave de la aduana de circunscripción en donde se encuentra el AGD; fracción arancelaria de la mercancía conforme a la tarifa de los impuestos generales de importación y de exportación; clave de las unidades de medida, cantidad de la mercancía, ambas conforme a la TIGIE y el valor en dólares de las mercancías conforme a las facturas.¹³ A partir de esta transmisión electrónica inicia una serie de actos de la misma índole; el SAAI transmitirá al almacén el acuse electrónico compuesto de ocho caracteres cuando reciba la información enunciada, posteriormente el SAAI va a transmitir a la aduana de despacho la información de la carta de cupo electrónica; el AGD transmitirá por cualquier vía al agente o apoderado aduanal la carta de cupo una vez que cuente con el acuse electrónico del SAAI. Con todo lo anterior, el agente o apoderado aduanal asentará en el pedimento el folio de la carta de cupo electrónica e igualmente lo enviará a la aduana de despacho. En el procedimiento establecido en 2003, en este mismo numeral de regla, se establecía una obligación al

¹² Reglas Generales en Materia de Comercio Exterior para el 2004, *op. cit.*, nota 2, pp. 38 y 39.

¹³ *Idem.* El contenido de esta regla fue modificado en 2004 para establecer diferentes requisitos en los datos del contenido de la carta de cupo electrónica; por ejemplo, debía de mencionarse la descripción de la mercancía, ahora ésta no es obligatoria y sí la fracción arancelaria.

margen de la ley al constreñir al agente aduanal a pagar el pedimento dentro de los cuatro días siguientes al envío de la carta de cupo.

Actualmente ha cambiado el texto de la regla de carácter general en materia de comercio exterior, y ahora regula la obligación para que la carta de cupo electrónica se valide junto con el pedimento dentro de los cuatro días siguientes de su expedición, de lo contrario, esa carta de cupo será cancelada y no se podrá volver a utilizar.

Lo señalado es un claro ejemplo del cumplimiento de obligaciones de los particulares a través de la transmisión electrónica de datos. Las autoridades aduaneras también previeron el procedimiento para la rectificación de la carta de cupo, y sigue, a nuestro parecer, similar criterio la rectificación de pedimentos. La RGMCE 3.6.5¹⁴ establece el procedimiento para la rectificación de la carta de cupo electrónica que tiene los mismos estándares de las rectificaciones de los pedimentos. Son señalados dos momentos para este acto, antes y después de la activación del mecanismo de selección automatizado. El AGD podrá rectificar la carta de cupo electrónica el número de veces que sea necesaria antes de la activación referida con excepción de los campos correspondientes al folio de la carta de cupo, la clave de la aduana o sección aduanera de despacho y la patente del agente aduanal que promoverá el despacho. Ya efectuado ese acto, sólo procederá siempre y cuando no se trate de los campos relativos al RFC del importador o exportador; cantidad de unidades de medida conforme a la TIGIE o la fracción arancelaria de la mercancía. Será necesario que el AGD transmita un aviso electrónico al SAAI y éste proporcione un nuevo acuse electrónico por cada rectificación efectuada. Las cancelaciones de las cartas de cupo electrónica procederán hasta antes de que sea validada con un pedimento, también se efectuarán mediante la transmisión de datos vía electrónica, y el obligado estará sabido de la procedencia de su operación por el acuse electrónico proporcionado por el SAAI. Con esta instrumentación, vigente a partir del 17 de abril de 2003 y actualizada hasta marzo de 2004, las autoridades desean reducir al mínimo las posibilidades de falsificaciones de las cartas de cupo. Sabemos que en más de una ocasión fueron presentadas a despacho cartas de cupo apócrifas, no expedidas por los almacenes generales de depósito

¹⁴ *Ibidem*, p. 39.

autorizados, y con ese fin fue instrumentado este procedimiento involucrando a los almacenes generales de depósito a los agentes o apoderados aduanales. Actualmente ya no es necesaria la presentación de la carta de cupo junto con el pedimento para el despacho aduanero de las mercancías. La carta de cupo electrónica regulada en el RGMCE constituye otro claro ejemplo de obligación que debe cumplirse a través del envío electrónico de datos. Sin embargo, la denominación no viene de la ley, sino de un ordenamiento de rango inferior, el cual también regula el procedimiento de su transmisión, y consideramos que en forma indebida, éste también señala la posibilidad de las rectificaciones o cancelaciones de las cartas de cupo electrónicas, situaciones que en el ámbito jurídico resultan preocupantes bajo el principio de legalidad.

3. *Recintos fiscalizados*

Sin lugar a equívoco, podemos señalar que los recintos fiscalizados actualmente llevan una actividad de trascendencia en el despacho aduanero de las mercancías. Los recintos fiscalizados son aquellos lugares ubicados dentro del recinto fiscal, colindante a él, o en un recinto portuario en donde la mercancía es sujeta de manejo, almacenaje y custodia por las personas morales a quien les fue otorgada una concesión o autorización. En los recintos fiscalizados pueden depositarse las mercancías, hasta en tanto son destinadas a algún régimen aduanero, y siempre y cuando no transcurran los plazos de abandono.¹⁵

Entre algunos de los requisitos que deben de cumplir actualmente los recintos fiscalizados es contar con un sistema electrónico que permita el enlace con el SAT en el que se lleve el control de inventarios mediante un registro simultáneo de las operaciones realizadas y de las mercancías que causen abandono a favor del fisco federal, ese sistema servirá para dar aviso a la autoridades de la violación o extravío de los bultos almacenados y será el SAT quien determine los lineamientos para llevar a cabo el enlace con el sistema.¹⁶

¹⁵ Artículo 29 de la Ley Aduanera, *cit.*, p. 17.

¹⁶ *Cfr.* Artículo 15 reformado, fracción III, Decreto por el que se Reforman, Adicionan y Derogan diversas Disposiciones de la Ley Aduanera, *Diario Oficial de la Federación*, México, t. DXCI, núm. 20, tercera sección, 30 de diciembre de 2002, p. 38.

Nos llama particularmente la atención que desde 2002, a los recintos fiscalizados se les hizo copartícipes y responsables de la revisión de las mercancías por ellos almacenadas y custodiadas, y que la manera de cumplir con esta obligación sea a través de los medios electrónicos.¹⁷ La RGMCE 2.3.4 para el 2004 menciona:

Para los efectos del artículo 26, fracciones III, VII y VIII de la ley, las personas que cuenten con autorización o concesión para prestar los servicios de manejo, almacenaje y custodia de mercancías de comercio exterior en recintos fiscalizados... Así mismo se considerará que cumplen con la obligación de verificar la autenticidad de los datos asentados en los pedimentos presentados para el retiro de las mercancías cuando efectúen la comparación de dichos datos con los datos del pedimento que aparece en el sistema de verificación electrónica y aparezca la certificación del módulo bancario respecto a las contribuciones y cuotas compensatorias determinadas o pagadas en dichos pedimentos... Para efectuar la verificación electrónica del SAAI de los pedimentos y las facturas a que se refiere esta regla, se deberá instalar el sistema electrónico y el *software* que les sea proporcionado por la Administración Central de Informática de la AGA y efectuarla de conformidad con el manual de usuarios de consulta de pedimentos para recintos fiscalizados.

Actualmente las autoridades aduaneras se apoyan en los recintos fiscalizados para la verificación de datos de las mercancías, antes de la salida del depósito ante la aduana y de la activación del mecanismo de selección automatizado. Los almacenes que no cumplan con estas medidas corren el riesgo de que la autorización o concesión otorgada sea cancelada o retirada. Este mecanismo es de muy reciente creación y pensamos que atiende también al elevado número de operaciones amparadas con documentación falsa otorgada por los recintos fiscalizados en donde supuestamente la mercancía había ingresado a depósito ante la aduana. No dejamos de señalar lo que a nuestro juicio resulta ilegal al involucrar a un particular en actos de las autoridades, pero resulta oportuno poner de manifiesto esta singular medida.

¹⁷ *Cfr.* Artículo 26, fracción VII, Decreto por el que se Reforman, Adicionan y Derogan diversas Disposiciones de la Ley Aduanera, *Diario Oficial de la Federación*, México, t. DLXXX, núm. 1, primera sección, 1o. de enero de 2002, p. 120.

4. *Conocimiento de embarque*

Con el Decreto por el que se Reforman, Adicionan y Derogan diversas Disposiciones de la Ley Aduanera del 1o. de enero de 2002, fue reformado el artículo 36, fracción I, inciso B, cuyo objeto fue señalar que ya no era necesaria la revalidación de los conocimientos de embarque en vía marítima y de la guía aérea. No obstante, esa norma no ha existido dentro del derecho positivo, ya que ambos se siguen revalidando. Las autoridades aduaneras han mencionado que como el agente aduanal tiene la obligación de guardar el conocimiento marítimo revalidado como parte de su información y documentación¹⁸ por ello debe revalidarse el conocimiento de embarque.¹⁹ Son las agencias navieras las que efectúan la revalidación del documento comercial. Así es señalado en las RGMCE 2.6.2 y 2.4.6. La primera de ellas establece que “para los efectos de los artículos 36 fracción I inciso b y 162 de la ley, el conocimiento de embarque en tráfico marítimo o guía aérea en tráfico aéreo, que se anexen al pedimento, deberán estar revalidados por la empresa transportista o agente naviero”. El comentario que consideramos prudente hacer es el nacimiento de una obligación, no para las empresas navieras para que revaliden, ya que es un servicio por el cual cobran y del cual resultan beneficiadas, sino del nacimiento de la obligación para el importador de presentar un documento revalidado por disposición de una regla de carácter general que no está justificado en la vida jurídica, con independencia del beneficio que a juicio de las autoridades conlleva esta medida. Hasta las reglas de carácter general para 2003, la revalidación de los documentos por los prestadores de ese servicio debían proporcionar la información relativa a la revalidación de conocimientos de embarque a través de la transmisión electrónica de datos al sistema de la asociación o cámara gremial cuando estuvieran conectados a las aduanas, no siendo necesaria la presentación del conocimiento de embarque en forma física al realizar la importación. La interconexión con las aduanas para la transmisión electrónica de datos se llevaría a cabo utilizando el SAAI y el sistema informático de las asocia-

¹⁸ *Cfr.* artículo 162, fracción VII, inciso b de la Ley Aduanera.

¹⁹ Situación que nos parece ilegal, ya que la norma reciente debe prevalecer sobre la norma antigua, aunado a que ese no fue el sentido del legislador, pues de lo contrario cuál es la razón de la reforma.

ciones o cámaras gremiales de los agentes navieros y consignatarios de buques. La información que deberá proporcionarse es el acuse electrónico y número de transacción otorgado por la autoridad al efectuarse la operación original; la persona que revalida, así como su Clave Única de Registro de Población o Registro Federal de Causantes; o en el caso de un agente aduanal, su número de patente y la fecha en que realiza la revalidación. Cada uno de estos parámetros era regulado en la RGMCE 2.4.6 para 2003, donde nuevamente se puso de manifiesto el nacimiento de una obligación, no por disposición de una ley, sino por un ordenamiento que no goza de las características de toda norma jurídica. Actualmente, y para 2004, ya no se contempla ese contenido en la regla 2.4.6 de las RGMCE

IV. CONCLUSIONES

La instrumentación de las distintas fases de validación de pedimentos ha sido benéfica para efectos de control y toma de decisiones, ya que invariablemente representaron avances a través de los cuales las autoridades aduaneras lograron optimizar las operaciones de comercio exterior. Las diferentes etapas en los medios electrónicos utilizados por las aduanas han propiciado la modernización del equipo utilizado para transmitir la información, lo cual sin duda se ha convertido en un aliado para las aduanas de México al permitir un despacho más ágil y eficiente de las mercancías, reduciendo tiempos y costos, sin dejar de soslayar la mayor necesidad de capacitación en quienes se encargan de operar los sistemas de transmisión tanto de las aduanas como de los demás involucrados en la prestación de los servicios aduanales.

La aparición en la LA de conceptos como firma electrónica avanzada, nos demuestra el intento por incorporar en dicho ordenamiento legal los últimos avances en materia electrónica. Sin embargo, no han sido lo suficientemente claros en su contexto, lo cual nos obliga a apoyarnos en disposiciones alternas que norman de mejor manera tales conceptos, y en tal sentido el Código de Comercio es el ordenamiento que propone los mejores argumentos con respecto a ellos. La consulta de los artículos 89, 90, 90 bis, 91 bis, 92, 93 bis, 94, 95, 96, 97, 98 y 99 resultarían de obligada lectura para entender qué es lo que el legislador quiso incorporar al realizar las adiciones en la LA en materia de la transmisión electrónica

de datos. También y de manera supletoria, las recientes modificaciones al Código Fiscal de la Federación, al adicionar el capítulo de los medios electrónicos y de llegar a ocuparse en materia aduanera, requerirán de tiempo para su legal instrumentación. Lo cual sin duda amerita la intervención por parte de las autoridades para la creación de normas jurídicas de manera inmediata y que no dejen duda en cuanto al alcance e interpretación que debe darse a dichos conceptos, en lugar de seguir utilizando sólo manuales o boletines que regulan actos tan importantes como el cumplimiento de obligaciones a través de la transmisión electrónica de datos que, como operan actualmente, se encuentra bajo todas las características de ilegalidad. No obstante lo mencionado y como argumentamos, creemos que no existe aún en operación la firma electrónica avanzada, y que se le ha confundido con otros términos como son el número de identificación personal del agente aduanal (NIP) o con la firma digital que se maneja en forma indistinta.

El obligar a los almacenes generales de depósito para que incluyan dentro de su operación la utilización de transmisión electrónica de datos, ha significado el darle certidumbre a las mercancías que se destinan al régimen de depósito fiscal, ya que actualmente la autoridad aduanera conoce toda la historia desde que la mercancía ingresa al recinto fiscal o fiscalizado, su traslado al AGD y el retiro de la misma evitando situaciones que en un pasado se presentaban, tales como el extravío de mercancías y el no pago de los correspondientes impuestos al comercio exterior y contribuciones. De la misma forma, las nuevas obligaciones impuestas para los recintos fiscalizados de verificar los datos asentados en el pedimento contra la información que aparece en el sistema electrónico instrumentado por el SAAI M3, son con el claro propósito de que al retiro de la mercancía depositada ante la aduana, se realice descartando cualquier posibilidad de error u omisión en el pago de los impuestos al comercio exterior y del tipo de mercancía que se retira. La trascendencia es de tal envergadura, que en el supuesto de que el recinto fiscalizado al momento de consultar en la base de datos la información relativa a la mercancía, encontrara irregularidades, inconsistencia u omisiones, tiene la obligación de abstenerse de entregar la misma y retener la documentación que se le exhibió. Todo lo anterior, sólo es posible por el hecho de que el recinto tuvo la posibilidad de acceder al sistema, con lo cual queda de manifiesto la importancia de automatizar la operación de las aduanas. Por último,

señalamos que algunos ordenamientos que mencionamos en el presente trabajo, no son los idóneos para el nacimiento de obligaciones, y que por lo tanto, deben de cambiarse con el fin de conservar el estado de legalidad y seguridad jurídica a favor de los particulares, y que no debe prevalecer, bajo un falso estandarte de la celeridad del comercio exterior y su necesidad de reglamentación, la inseguridad de las formas con que regulan actualmente la operación en las aduanas mexicanas las autoridades aduaneras.

V. BIBLIOGRAFÍA

Administración General de Aduanas, Manual Técnico Versión 4.0., México, Administración Central de Informática SAAIM3, febrero de 2002.

———, Manual de Claves de Documento, México, Administración Central de Informática, Contabilidad y Glosa, Administración de Análisis de Proceso, marzo de 2003.

Anexos 22, 26 y 27 de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2003, *Diario Oficial de la Federación*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, t. DXCV, núm. 23, segunda sección, 30 de abril de 2003.

CARVAJAL CONTRERAS, Máximo, *Derecho aduanero*, 10a. ed., México, Porrúa, 2000.

Congreso de la Unión de México, *Ley Aduanera y su Reglamento*, 6a. ed., México, Ediciones Fiscales ISEF, 1994.

Decreto por el que se Reforman, Adicionan y Derogan diversas Disposiciones de la Ley Aduanera, *Diario Oficial de la Federación*, México, t. DLXXX, núm. 1, primera sección, 1o. de enero de 2002.

Decreto por el que se Reforman, Adicionan y Derogan diversas Disposiciones de la Ley Aduanera *Diario Oficial de la Federación*, México, t. DXCI, núm. 20, tercera sección, 30 de diciembre de 2002.

Decreto por el que se Reforman, Adicionan y Derogan diversas Disposiciones del Código Fiscal de la Federación, *Diario Oficial de la Federación*, t. DCIV, núm. 2, 5 de enero de 2004.

Las preguntas más comunes en la contratación electrónica, Apuntes de la materia informática jurídica del Doctorado en Derecho de la Universidad Veracruzana, Xalapa, Veracruz, 2003.

Reglas Generales en Materia de Comercio Exterior para el 2003, *Diario Oficial de la Federación*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, t. DXCV, núm. 13, segunda y tercera sección, 17 de abril de 2003.

Reglas Generales en Materia de Comercio Exterior para el 2004, *Diario Oficial de la Federación*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, t. DCVI, núm. 21, segunda y tercera sección, 29 de marzo de 2004.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Ley Aduanera y su Reglamento 1991, México, Dirección Técnica de Ingresos, Subsecretaría de Ingresos, abril de 1991.