



Responsabilidad de los Agentes Aduanales en las Operaciones que Fiscalizan las Entidades Federativas

Raúl Olivares Guillén

El presente artículo tiene como finalidad dar a conocer qué tipo de responsabilidad tienen los Agentes Aduanales con respecto a las operaciones de comercio exterior que se realizan a través de ellos en nuestro país y la interacción de éstos con la fiscalización por parte de las entidades federativas; así mismo, conocer el pronunciamiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) con ese respecto.

123

JUAN GABRIEL RICALDE RAMÍREZ

Secretario de Hacienda del Estado de Yucatán y
Coordinador del Grupo de Auditoría Fiscal Federal y
Comercio Exterior de la CPPF



En la actualidad nuestro país vive una política comercial basada en un modelo de exportaciones e importaciones, a diferencia de los años setentas en donde el país vivía inmerso en un sistema proteccionista al comercio exterior, teniendo como base la exportación de petróleo, y no fue sino hasta principios de los años 80's cuando se inicia en el país una transición comercial, mediante la apertura del mercado interno.

A partir de ese momento nuestro país celebró varios tratados de libre comercio con una treintena de países, lo que significó que el país requiriera del fortalecimiento del sistema aduanero con la finalidad de darle fluidez a las operaciones comerciales, además de realizar las mismas de forma segura, tratando de evitar con ello la introducción ilegal de mercancías.

Dentro de la dinámica comercial que vive hoy México, encontramos de

manera latente la intervención de los agentes aduanales en muchas de las operaciones de comercio exterior que se realizan en nuestro país, pues son por precepto de Ley los autorizados por regla general para representar al importador/exportador ante las autoridades aduaneras para llevar a cabo las operaciones de comercio exterior; así también comentar que es la propia Ley Aduanera la que establece los supuestos cuando no es necesaria su intervención.

¿QUIÉN ES EL AGENTE ADUANAL?

El concepto de "Agente Aduanal" se encuentra contenido en el artículo 159 de la Ley Aduanera que a la letra establece lo siguiente:

"Agente Aduanal es la persona física autorizada por la Secretaría¹, mediante una patente, para promover por cuenta

1 Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

“La propia Ley Aduanera en su artículo 40 establece funciones para los agentes aduanales”

ajena el despacho de las mercancías, en los diferentes regímenes aduaneros previstos en esta Ley”

Por lo tanto, podemos afirmar que el agente aduanal, mediante una patente previamente autorizada y a nombre de otro, promueve el despacho aduanero de las mercancías con respecto a las operaciones que represente y por ende se encuentra directamente vinculado en la determinación de contribuciones, la clasificación arancelaria, cuotas compensatorias y las regulaciones y restricciones no arancelarias.

La persona física que haya obtenido una patente de agente aduanal, sólo tiene el derecho de actuar ante la aduana o aduanas de adscripción para la que se le expidió la patente, a menos que el agente aduanal solicite una autorización para actuar en una aduana o aduanas diferentes a las asignadas.

► Marco jurídico

Será importante reconocer el ámbito jurídico de actuación del agente

aduanal, así como su responsabilidad con respecto a dicha actuación.

Con relación a lo antes comentado podemos resaltar que la propia Ley Aduanera en su artículo 40 establece funciones para los agentes aduanales, precepto que a continuación se transcribe a la letra:

*“Únicamente los agentes aduanales que actúen como consignatarios o mandatarios de un determinado importador o exportador, así como los apoderados aduanales, podrán llevar a cabo los trámites relacionados con el **despacho de las mercancías**² de dicho importador o exportador. No será necesaria la intervención de agentes o apoderados aduanales en los casos que esta Ley lo señale expresamente “*

2 Se entiende por despacho el conjunto de actos y formalidades relativos a la entrada de mercancías al territorio nacional y a su salida del mismo, que de acuerdo con los diferentes tráficos y regímenes aduaneros establecidos en el presente ordenamiento, deben realizar en la aduana las autoridades aduaneras y los consignatarios, destinatarios, propietarios, poseedores o tenedores en las importaciones y los remitentes en las exportaciones, así como los agentes o apoderados aduanales.

Lo anterior genera que la figura del agente aduanal se convierta en necesaria para la actividad del comercio exterior en México y por ende represente una actividad monopólica con respecto de casi todas las operaciones de comercio exterior.

Debemos comentar que, no obstante de que el agente aduanal es la persona autorizada para realizar los trámites de las operaciones de comercio exterior ante la autoridad aduanera en representación del importador/exportador, el artículo 52 de la propia Ley Aduanera, establece claramente que los obligados al pago de los impuestos al comercio exterior son las personas físicas y morales que introduzcan o extraigan mercancías al territorio nacional.

Ahora bien, como ya se mencionó, los importadores/exportadores son los obligados al pago de los impuestos, pero ellos no pueden por mutuo propio realizar los trámites del despacho aduanero con la autoridad aduanera, sino que necesariamente deben solicitar los servicios de un agente aduanal para llevarlos a cabo.

Por otro lado, la representación del agente aduanal se otorga por parte del particular mediante una **Carta de Encomienda**, que si bien, no aparece como un requisito en la Legislación Aduanera, se convierte en un instrumento necesario en las operaciones de comercio exterior.

También existe la **Carta de Instrucciones** que es un instrumento mediante el cual el importador/exportador informa al agente aduanal el

régimen al que se destinarán las mercancías, las características, número de facturas, origen, tipo de operación, valor de las mismas entre otras, con la finalidad de que se plasme dicha información en el pedimento y que, dicho sea de paso, sea analizada por el agente aduanal para ver si la mercancía goza o no de ciertos beneficios o se debe cumplir con ciertas disposiciones extras o si finalmente esa mercancía no puede importarse o exportarse.

Adicionalmente a los instrumentos antes comentados, existe otro denominado **Encargo Conferido**, el cual designa al agente o agentes aduanales para la prestación de servicios tendientes a realizar en nombre del importador/exportador las operaciones de comercio exterior. Este documento es una formalidad establecida en el artículo 59 fracción III de la Legislación Aduanera, para tales efectos, que finalmente se resume en el acuerdo para ceder la representación de las operaciones comerciales ante la autoridad aduanera.

De los instrumentos antes comentados deriva una reflexión en el sentido de la importancia que guardan los mismos, pues derivado de dichas instrucciones y encomiendas pudieran desprenderse las responsabilidades para cada uno de los que intervienen en las operaciones de comercio exterior en el caso de existir alguna irregularidad de tipo aduanal.

Por tal motivo podemos comentar que los agentes aduanales tienen **responsabilidad solidaria**, misma que se encuentra establecida en el artículo 53



MARTIN J. GPE. MENDOZA LÓPEZ

Secretario de Finanzas del Estado de Jalisco e integrante del Grupo de Auditoría Fiscal Federal y Comercio Exterior de la CPFF

de la Ley Aduanera. El agente aduanal es responsable solidario del pago de los impuestos al comercio exterior y de las demás contribuciones, así como de las cuotas compensatorias que se causen con motivo de la introducción de mercancías al territorio nacional o de su extracción del mismo, en cuyo despacho aduanero intervenga personalmente o por conducto de sus mandatarios o empleados autorizados. **La responsabilidad solidaria comprende los accesorios, con excepción de las multas.**

Entendemos que la responsabilidad solidaria de los agentes aduanales no se presume, sino que deviene de una disposición legal.

En consecuencia podemos concluir que la omisión y pago de las diferencias de contribuciones derivadas de las operaciones de comercio exterior, así como el incumplimiento de las cuotas compensatorias aplicables,

cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias, siempre y cuando no provengan de la inexactitud o falsedad de los datos y documentos que el contribuyente le hubiera proporcionado y que además el propio agente no hubiera podido conocer, dicha inexactitud o falsedad al examinarlas son responsabilidad tanto del importador/exportador como del agente aduanal.

Derivado de lo anterior comentaremos la responsabilidad que establece el artículo 54 de la Ley Aduanera para los agentes aduanales y que denominaremos “**responsabilidad operativa**”. Este artículo se resume en lo siguiente:

El agente aduanal es responsable de:

- ✓ La veracidad y exactitud de los datos e información suministrados.
- ✓ La determinación del régimen aduanero de las mercancías y de su correcta clasificación arancelaria.

“La ‘responsabilidad operativa’ no les aplicará a los agentes aduanales cuando los datos y documentos aportados por el importador/exportador sean inexactos o falsos y siempre y cuando el agente aduanal no pueda conocer dicha inexactitud o falsedad”

- ✓ El cumplimiento de las demás obligaciones que en materia de regulaciones y restricciones no arancelarias rijan para dichas mercancías, de conformidad con lo previsto por la Ley Aduanera y por las demás leyes y disposiciones aplicables.

Los agentes aduanales tendrán la obligación de allegarse de la mayor información posible para determinar veraz y exactamente los datos que se plasmarán en el pedimento, así como determinar la correcta clasificación de las mercancías y el cumplimiento de regulaciones y restricciones no arancelarias de las mismas.

La “responsabilidad operativa” no les aplicará a los agentes aduanales cuando los datos y documentos aportados por el importador/exportador sean inexactos o falsos y siempre y cuando el agente aduanal no pueda conocer dicha inexactitud o falsedad al examinar las mercancías por no ser susceptible a la vista o al tacto y que las

mismas requieran de prueba de laboratorio para determinar su naturaleza, cabe mencionarse que esta excepción sólo aplica para las mercancías que determine la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La ley posibilita por un lado al agente aduanal de no ser responsable del pago de los gravámenes generados en las operaciones de comercio exterior, siempre y cuando se demuestre que provienen de la inexactitud y falsedad de los datos y documentos que proporcionó el contribuyente y que dicha situación no pudo apreciarse a la vista por requerir para su plena identificación un análisis químico o de laboratorio y por otro el particular puede demostrar lo contrario.

Derivado de los comentarios anteriores y con el propósito de contar con mayores elementos de análisis, a continuación transcribimos la tesis jurisprudencial emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN):

Registro No. 179136

Localización:

Novena Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XXI, Marzo de 2005

Página: 227

Tesis: 2a./J. 27/2005

Jurisprudencia

Materia(s): Administrativa

AGENTES ADUANALES. EL ANÁLISIS QUÍMICO O DE LABORATORIO REQUERIDO PARA QUE NO SE ACTUALICE LA RESPONSABILIDAD SOLIDARIA POR FALSEDAD O INEXACTITUD DE DATOS, SÓLO ES EXIGIBLE CUANDO SE TRATE DE LA MERCANCÍA ESPECIFICADA POR LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, MEDIANTE REGLAS, EN TÉRMINOS DE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 54 DE LA LEY ADUANERA.

Este numeral dispone que el **agente aduanal** no será responsable solidario por el pago de las diferencias de contribuciones, cuotas compensatorias, multas y recargos que se determinen, así como por el incumplimiento de regulaciones y restricciones no arancelarias, si éstos provienen de la inexactitud o falsedad de los datos y documentos que el contribuyente le hubiera proporcionado, siempre que dicho **agente** no hubiera podido conocer las mencionadas irregularidades “por no ser apreciable a la vista y por requerir para su identificación de análisis químico, o de análisis de laboratorio tratándose de las mercancías que mediante reglas establezca la Secretaría”. De su interpretación literal se obtiene que la práctica de los referidos análisis, para que al **agente aduanal** no le resulte responsabilidad solidaria, sólo es necesaria cuando se trate de las mercancías especificadas mediante reglas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mientras que tratándose de cualesquiera otras mercancías, bastará que se demuestre que la inexactitud o falsedad no sea apreciable a la vista. Cabe precisar que si bien la conjunción copulativa “y” denota que los requisitos en comento se encuentran vinculados, ello no implica que indefectiblemente deban satisfacerse ambos, ya que la exigencia de que se realicen los mencionados análisis se encuentra limitada a las mercancías incluidas en las reglas referidas.

Contradicción de tesis 136/2004-SS. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados

Tercero, Segundo y Primero, todos en Materia Administrativa del Cuarto Circuito. 4 de febrero de 2005. Cinco votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Alberto Díaz Díaz.

Tesis de jurisprudencia 27/2005. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del dieciocho de febrero de dos mil cinco.

Por tal razón, las autoridades aduaneras de los estados firmantes del Anexo 8, deberán ser meticulosas para comprobar que realmente el agente aduanal se ubique en el supuesto que lo excluye de la responsabilidad solidaria en las operaciones de comercio exterior en que intervenga.

Así también, se transcribe en el presente artículo otra tesis jurisprudencial con el fin de aportar elementos de reflexión y misma que establece a la letra lo siguiente:

Registro No. 165114

Localización:

Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XXXI, Marzo de 2010

Página: 2858

Tesis: I.7o.A.682 A

Tesis Aislada

Materia(s): Administrativa

AGENTE ADUANAL. SI LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA NO LE ATRIBUYE FALTA ALGUNA EN SU ACTUACIÓN Y LO DESLINDA DE LA RESPONSABILIDAD SOLIDARIA, LA OMISIÓN DE NOTIFICARLE EL ESCRITO DE HECHOS U OMISIONES CON QUE INICIÓ EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MATERIA ADUANERA ASÍ COMO LA RESOLUCIÓN CORRESPONDIENTE, NO AFECTA EL CITADO PROCEDIMIENTO, NO TRASCIENDE AL RESULTADO DEL FALLO NI DEJA EN ESTADO DE INDEFENSIÓN AL IMPORTADOR, MÁXIME SI SE OTORGÓ A ÉSTE EL DERECHO DE



JOSÉ ANTONIO RAMÍREZ GÓMEZ

Secretario de Finanzas del Estado de Baja California Sur e integrante del Comité de Vigilancia de Aportaciones y Otros Recursos Descentralizados de la CPFF

AUDIENCIA Y DEFENSA.

La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia 2a./J. 175/2004, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XX, diciembre de 2004, página 385, de rubro: “AGENTE ADUANAL. SI SÓLO A ÉL Y NO AL IMPORTADOR SE NOTIFICÓ EL CRÉDITO FISCAL POR OMISIÓN DE CONTRIBUCIONES, NO PUEDE INICIAR PARA ÉSTE EL CÓMPUTO DEL PLAZO PARA SU IMPUGNACIÓN.”, estableció que el agente aduanal actúa en nombre del importador en términos del artículo 41 de la Ley Aduanera, cuya labor se limita a la realización de los trámites administrativos relativos a la entrada de mercancías al territorio nacional. Así, si la autoridad administrativa no le atribuye falta alguna en su actuación y lo deslinda de la responsabilidad solidaria, de conformidad con el artículo 54, segundo párrafo, fracción I, de la citada ley, porque las características de la mercancía presentada no eran apreciables a simple vista, sino que se necesitó de un análisis químico para su identificación y composición correcta y, por su parte, el importador no cuestiona que el crédito determinado en su contra hubiera surgido con motivo de la deficiente o incorrecta actuación del agente aduanal, se concluye que la omisión de notificar a éste el escrito de hechos y omisiones con que inició el procedimiento administrativo en materia aduanera, así como la resolución corres-

pondiente, no afecta el citado procedimiento, no trasciende al resultado del fallo ni deja en estado de indefensión al importador para defender su situación jurídica en materia de **comercio exterior**, máxime si se le otorgaron los derechos de audiencia y de defensa previstos en el artículo 152 de la referida ley.

SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Revisión fiscal 436/2009. Administrador Local Jurídico del Sur del Distrito Federal, unidad administrativa encargada de la defensa jurídica del secretario de Hacienda y Crédito Público, del Jefe del Servicio de Administración Tributaria y de la autoridad demandada. 11 de noviembre de 2009. Mayoría de votos. Disidente: Adela Domínguez Salazar. Ponente: F. Javier Mijangos Navarro. Secretario: Valentín Omar González Méndez.

En el caso de que la autoridad administrativa en materia aduanera no pueda atribuir responsabilidad ni determine irregularidad alguna al agente aduanal, la omisión de hacerlo conocedor de los hechos u omisiones por los cuales inició el Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera (PAMA) no afecta el

resultado de la resolución ni tampoco deja en estado de indefensión al importador cuando a este último se le otorgó el derecho de audiencia.

En los demás casos a los agentes aduanales se les deberá correr traslado del inicio del PAMA y su resolución para efecto de que ejerzan su derecho de audiencia.

► **Oportunidad de los estados firmantes del Anexo 8 en la fiscalización de las operaciones de comercio exterior**

Como sabemos, el sistema tributario mexicano se basa en el principio de la autodeterminación de contribuciones por parte de los obligados.

Sin embargo, el en términos de las deposiciones aduaneras, el facultado para determinar las contribuciones causadas por operaciones de comercio exterior se descarga en el agente aduanal y no en el sujeto obligado.

Por tal motivo, ante una clasificación, determinación equívoca de contribuciones, o en su caso de cuotas compensatorias por parte del agente aduanal, pudiera repercutir negativamente en el patrimonio del importador/exportador desde dos vías: la tributaria, al tener que hacer frente al cumplimiento de pago derivado del diferencial de la determinación por parte de la autoridad; y por otro lado, quizás desde el punto de vista civil ocasionando por un posible daño o perjuicio al importador derivado de una responsabilidad civil por parte del agente aduanal como consecuencia de sus actuaciones.

Para dejar más clara la idea, podemos comentar el caso de que en el domicilio del contribuyente se encuentre alguna mercancía mal clasificada y sea detectada en un recorrido dentro de una visita domiciliaria, las autoridades aduaneras darán a conocer mediante acta circunstanciada los hechos u omisiones que implica la omisión de contribuciones, cuotas compensatorias y en su caso la imposición de sanciones, además de señalarle al interesado que cuenta con un plazo de diez días hábiles contados a partir del día siguiente a aquel en el que surta efectos la notificación del acta a fin de otorgarle su derecho de audiencia.

Como otro ejemplo podemos citar el siguiente caso: la problemática a que se enfrenta un particular que importa por medio de un agente aduanal un vehículo usado de procedencia extranjera cuyo número de serie inicia con letra J o W que por ministerio de ley no debía estar legalmente en el país, más sin embargo se importó y cuando el particular pretende emplazarlo no puede hacerlo o peor aún al ir circulando dicho vehículo se encuentra con una volanta y es embargado precautoriamente y sujeto al procedimiento administrativo en materia aduanera por lo que no sólo pierde su patrimonio, sino que además deberá cubrir una multa de hasta el 150% del valor del vehículo, lo que le implica un menoscabo a sus finanzas.

Es importante que los estados que aplican el Anexo 8 en materia de comercio exterior, revisen si los agentes aduanales están patentados para llevar

“Es fundamental que se revisen los asuntos en forma meticulosa para determinar hasta dónde existe responsabilidad por parte del agente aduanal o del importador/exportador,”

operaciones en las aduanas en las que realizan las operaciones, pues de lo contrario se estarían llevando a cabo operaciones irregulares.

Por otro lado, es fundamental que se revisen los asuntos en forma meticulosa para determinar hasta dónde existe responsabilidad por parte del agente aduanal o del importador/exportador, pues en algunos casos no es posible localizar a estos últimos pero sí al agente aduanal.

➤ **Conclusiones**

1. En nuestro país la figura del agente aduanal juega un papel determinante para la actividad del comercio exterior.
2. La omisión de una contribución, así como el incumplimiento de las cuotas compensatorias aplicables a las operaciones de comercio exterior es obligación directa del importador y responsabilidad solidaria del agente aduanal siempre y

cuando no se encuentre en las excepciones que establece la propia ley.

3. Las entidades federativas actantes del Anexo 8, deberán conocer los alcances de la responsabilidad de los agentes aduanales y de los importadores
4. Las entidades deben tener muy claro el esquema de importación de vehículos extranjeros usados y su emplacamiento para evitar ser partícipe de alguna irregularidad, pues existen disposiciones que en ocasiones son inversas, pero lo que se debe resaltar es que las autoridades aduaneras de los estados están obligadas a acatar las normas emitidas por el poder ejecutivo mediante decretos, pues no son jueces.

Raúl Olivares Guillén es Licenciado en Comercio Internacional por la Universidad de Guadalajara, y actualmente se desempeña como Consultor Investigador en el INDETEC. rolivaresg@indetec.gob.mx