

CAPITULO V

5. Los precios estimados.

5.1. Su ubicación.

En un inicio, los principales instrumentos reguladores del comercio exterior eran el arancel y las prohibiciones, de tal suerte que ante una política de apertura comercial y con el devenir del tiempo, surgieron medidas menos inflexibles que la prohibición que permitieron que el Estado graduara las importaciones y las exportaciones con base en ciertos criterios, conformando las medidas arancelarias y las medidas cuantitativas (prohibiciones y permisos).³⁷

A partir del último tercio de este siglo, se presentó un fenómeno denominado *neoproteccionismo*, que consiste en la explosión de la producción de de diversas medidas cuyos objetivos formales son regular y proteger actividades e intereses diferentes al comercio exterior, pero que en su aplicación producen limitaciones o restricciones a éste.³⁸

Este esquema neoproteccionista, se ha dividido doctrinariamente para su estudio en: barreras arancelarias (aranceles y tipo de cambio) y barreras no arancelarias, que a su vez se subdividen en barreras paraarancelarias, cuantitativas y cualitativas. Dentro de las barreras paraarancelarias encontramos a los depósitos previos y dentro de éstos, a los precios estimados.³⁹

³⁷ ROHDE PONCE, Andrés. Op.Cit. p. 277-278.

³⁸ Ibidem.

³⁹ Idem. p. 281.

5.2. Definiciones de precio estimado.

Zepeda, define al precio estimado como “ la base gravable aproximada del impuesto general de importación que dé a conocer el Servicio de Administración Tributaria, mediante reglas de carácter general, y que tendrá como finalidad presumir una subvaluación en el caso de que el importador declare una base gravable inferior al precio estimado.”⁴⁰

Para Cabeza, los precios estimados “son publicados en el D.O.F. por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Estos precios se refieren a la fijación unilateral del precio por parte de dicha dependencia a determinadas mercancías a las cuales es preciso fijarles un precio “estimado”, con el objeto de que ingresen al país con un valor mínimo aceptable que no deteriore o altere el ciclo comercial, además de que se obtenga el pago de impuestos adecuado, con el fin de proteger a la planta productiva nacional y a los consumidores de practicas comerciales denominadas como devastadoras del mercado.”⁴¹

Clasificándolas como barreras paraarancelarias en su modalidad de depósitos previos que “consisten en la entrega o afectación de cierto valor económico, no necesariamente en dinero, que será restituído o liberado bajo ciertos supuestos, como el registro o revisión de la operación por parte de las autoridades, la certificación de la documentación o el simple transcurso del tiempo,”⁴² Rohde Ponce expone que el objeto de los precios estimados “es la aplicación de garantías a mercancías “subvaluadas” y

⁴⁰ ZEPEDA SALINAS, Erick. Nuevos regímenes aduaneros 2002. Editorial ISEF, México, 2002, p.28.

⁴¹ CABEZA GARCIA, Luis Z. Procedimientos de auditoria para la revisión de operaciones de comercio exterior. Editorial ISEF, México, 2000, p.56.

⁴² ROHDE PONCE, Andrés. Op. Cit. P. 295.

establecer mecanismos para asegurar el pago de contribuciones que se causen por la SHCP.”⁴³

5.2.1. Elementos constitutivos de los precios estimados expresados en las definiciones.

1. Expresados a través de un valor mínimo.
2. Establecido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
3. Existe presunción de subvaluación.
4. Se aplican siempre que el precio declarado por el importador sea menor al establecido por la Secretaría de Estado.
5. Obligación del importador de garantizar la diferencia.
6. Finalidad proteccionista.

5.3. Los precios oficiales de importación.

Antes de continuar con el estudio concreto de los precios estimados, es conveniente estudiar de manera breve lo concerniente a los precios oficiales de importación ya que, como se verá a continuación, las dos figuras son semejantes en tal grado que pudiera cuestionarse si en sus efectos existe alguna diferencia entre ellos y por lo tanto, cuestionarse la validez de los precios estimados, debido a que los precios oficiales de importación han sido derogados de la legislación aduanera mexicana por su incompatibilidad con las políticas librecambistas que se han adoptado ante la Comunidad internacional y que fueron explicadas con anterioridad.

⁴³ Idem. p. 297.

Los precios oficiales de importación “son el valor de las mercancías de importación que determina la propia autoridad, como *base mínima* para efectos de aplicar la tasa señalada en la tarifa del impuesto de importación, es decir, se aplican siempre que el precio pagado por el importador sea menor que dicho valor oficial. Su establecimiento y aplicación sirve para proteger a la industria nacional en contra de prácticas desleales de comercio exterior.

Permitidos anteriormente por los Artículos 48, quinto y sexto párrafos de la antigua Ley Aduanera y 3 y 4 de la Ley del Impuesto General de Importación de 1988, el proceso de apertura y la adopción de las normas internacionales librecambistas implicaron su abrogación, tal y como aparece en el “Memorándum sobre el Régimen de Comercio Exterior de México”, dirigido por el Gobierno de México a las Partes Contratantes del GATT, donde se manifestó la intención de mantenerlos en vigor hasta finales de 1987 y cumpliendo la obligación de abrogarlos con el “Acuerdo que Deroga los Precios Oficiales que Constituyeron la Base Gravable Mínima para la Aplicación del Impuesto General de Importación”, publicado en el D.O.F. de fecha 11 de enero de 1988.”⁴⁴

5.3.1 Elementos constitutivos de los precios oficiales de importación expresados en la definición.

1. Expresados a través de un valor mínimo.
2. Determinado por la autoridad. (SHCP)
3. Constituyeron la base mínima para la aplicación del Impuesto General de Importación.
4. Se aplican siempre que el precio pagado por el importador sea menor que dicho valor oficial.

⁴⁴ ROHDE PONCE, Andrés. Op. Cit. p. 293.

5. Finalidad proteccionista.

5.4. Elementos comunes y dispares entre los precios oficiales y los precios estimados.

Elementos comunes:

1. Ambos son expresados a través de un valor mínimo.
2. Ambos son determinados por la SHCP.
3. Ambos se aplican siempre que el precio pagado por el importador sea menor que dicho valor mínimo.
4. En ambos casos su aplicación representa erogaciones por parte del importador en función de un valor mínimo.
5. Ambos tienen finalidad proteccionista.

Elementos dispares:

1. Los precios oficiales constituyeron la base mínima para la aplicación del Impuesto General de Importación, mientras que los precios estimados no pueden ser utilizados para determinar la aplicación del Impuesto General de Importación sino simplemente como *referencia*.⁴⁵
2. Las erogaciones que realiza el importador en los precios oficiales son a título de contribuciones y cuotas compensatorias efectivamente causadas, mientras que en los

⁴⁵ Artículo primero de la Resolución sobre precios estimados y Telex 326-A-III-588 de 10 de Enero de 1994 de la Administración General de Aduanas. Las implicaciones de esta determinación serán analizadas con posterioridad.

precios estimados son a título de contribuciones y cuotas compensatorias *probablemente* causadas y *probablemente* omitidas erogadas en forma de garantía.

3. Los precios oficiales ya no están vigentes mientras que los precios estimados si lo están.

5.5. Autoridad en materia de precios estimados.

Una vez definido el concepto que nos ocupa y destacada la similitud que guarda con los precios oficiales de importación, resulta indispensable identificar a la autoridad en materia de precios estimados. A lo cual procederé a partir de la definición del término.

Rohde Ponce define a la autoridad como “aquel órgano del gobierno con facultades de decisión o de ejecución, para la emisión de actos imperativos, unilaterales y coercitivos, en tanto que si no se cumplen voluntariamente son susceptibles de imponerse por el uso de la fuerza pública.”⁴⁶

Burgoa define a la autoridad como “aquel órgano estatal, investido de facultades de decisión o ejecución, cuyo desempeño, conjunto o separado, produce la creación, modificación o la extinción de situaciones generales o especiales, jurídicas o fácticas, dadas dentro del Estado, o su alteración o afectación, todo ello en forma imperativa.”⁴⁷

La Suprema corte de Justicia de la Nación también ha abordado el tema, emitiendo las siguientes tesis:

⁴⁶ ROHDE PONCE, Andrés. Op. Cit. p. 179.

⁴⁷ BURGOA O, Ignacio. El juicio de Amparo. Editorial Porrúa, México, 2001, p. 186.

AUTORIDADES. QUIENES LO SON.

El término "autoridades" para los efectos del amparo, comprende a todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública, en virtud de circunstancias, ya legales, ya de hecho, y que, por lo mismo, estén en posibilidad material de obrar como individuos que ejerzan actos públicos, por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen.

Quinta Epoca: Tomo IV, pág. 1067. Amparo en revisión. Torres Marcolfo F. 10 de mayo de 1919. Unanimidad de ocho votos.

Amparo en revisión 466/30. Rodríguez Calixto A. 25 de julio de 1930. Cinco votos.

Tomo XXXIII, pág. 2942. Amparo en revisión 271/30. Díaz Barriga Miguel. 10 de diciembre de 1931.

Amparo en revisión 4914/40. Sandi Mauricio. 30 de agosto de 1940. Cinco votos.

Amparo en revisión 2297/40. Moral Portilla Jorge del. 6 de noviembre de 1941. Unanimidad de cuatro votos.

NOTA:

En el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1988, la tesis se publicó con el rubro: "AUTORIDADES PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO".

Instancia: Cuarta Sala. Fuente: Apéndice de 1995. Epoca: Quinta Epoca. Tomo VI, Parte HO. Tesis: 1103 Página: 763. Tesis de Jurisprudencia.

AUTORIDADES. QUIENES LO SON, PARA LOS EFECTOS DEL AMPARO.

Conforme a la tesis de jurisprudencia visible con el número 54 en la página 115 de la Sexta Parte del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación publicado en 1965, autoridades son, para los efectos del amparo, todas aquellas personas que de hecho o de derecho "disponen de la fuerza pública". Esa tesis, formada con ejecutorias que van del tomo IV al tomo LXX de la Quinta Época del Semanario citado, necesita ser afinada en la época actual, en que las funciones del Poder Ejecutivo se han desplazado con complejidad creciente a organismos descentralizados y paraestatales. Y se tiene que llegar a la conclusión de que si los particulares no pueden por su voluntad unilateral, ni por estipulación respecto de tercero (artículos 1860, 1861, 1868 y relativos del Código Civil

aplicable en materia federal), imponer a otros cargas que sean exigibles mediante el uso de la fuerza pública, ni directamente ni indirectamente (acudiendo para ello a los tribunales, por ejemplo), uno de los elementos que viene a caracterizar a las autoridades, para los efectos del amparo (artículo 103, fracción I, de la Constitución Federal), es el hecho de que con fundamento en alguna disposición legal puedan tomar determinaciones o dictar resoluciones que vengan, en alguna forma cualquiera, a establecer cargas en perjuicio de terceros, que puedan ser exigibles mediante el uso directo o indirecto de la fuerza pública (según que dispongan ellas mismas de esa fuerza, o que haya posibilidad de un camino legal para acudir a otras autoridades que dispongan de ella). Y cuando esas cargas sean en alguna manera exigibles mediante el uso de la facultad económico-coactiva, como impuestos, derechos o aprovechamientos (artículo 1o. fracción I, del Código Fiscal de la Federación), se estará frente a autoridades facultadas para dictar resoluciones de carácter fiscal.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Séptima Época:

Amparo en revisión 794/73. Asarco Mexicana, S. A. 1o. de abril de 1974. Unanimidad de votos.

Amparo en revisión 307/74. Luis Zúñiga Millán. 23 de julio de 1974. Unanimidad de votos.

Amparo en revisión 201/75. Laboratorios Fustery, S. A. 15 de julio de 1975. Unanimidad de votos.

Amparo en revisión 811/80. Sandoz de México, S. A. de C. V. 11 de marzo de 1981. Unanimidad de votos.

Amparo en revisión 870/80. Helber de México, S. A. 11 de marzo de 1981. Unanimidad de votos.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Apéndice de 1995. Época: Séptima Época. Tomo VI, ParteTCC. Tesis: 656 Página: 440. Tesis de Jurisprudencia.

En materia de precios estimados, es autoridad la que determinan los siguientes preceptos normativos:

El Artículo 31 fracciones XI, XII y XIII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, le otorga a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público atribuciones para:

1. El cobro de impuestos, contribuciones, derechos, productos y aprovechamientos Federales.
2. Dirigir los servicios aduanales y de inspección y la policía fiscal de la Federación.
3. Representar el interés de la Federación en controversias fiscales.

En el mismo sentido, el Artículo 16 del mismo ordenamiento establece la facultad de las Secretarías de Estado para delegar facultades y adscribir unidades administrativas.

La Ley Aduanera en su Artículo 3º establece que las funciones relativas a la entrada de mercancías al territorio nacional o la salida del mismo, son facultades exclusivas de las autoridades aduaneras. Dichas autoridades son precisadas en el Artículo 2º fracción II de dicho cuerpo normativo, el cual señala que para efectos de esa Ley se considera autoridad o autoridades aduaneras, las que de acuerdo con el reglamento interior de la Secretaría (de Hacienda y Crédito Público) y demás disposiciones aplicables, tienen competencia para ejercer las facultades que esa Ley establece. A este respecto el Artículo 1º del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, establece que dicha Secretaría, como dependencia del Poder Ejecutivo Federal, tiene a su cargo el despacho de los asuntos que le encomiendan la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y otras leyes, así como los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República. Así mismo el Artículo 4º del mismo Reglamento establece que la representación, trámite y resolución de los asuntos competencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, corresponde originalmente al Secretario, quien para la mejor organización del trabajo podrá, sin perjuicio de su ejercicio directo, delegar sus atribuciones en servidores públicos subalternos, mediante acuerdos que deberán ser publicados en el Diario Oficial de la Federación. Sin embargo, el Artículo 6º, fracción XXXIV del mismo Reglamento establece como facultad no delegable

del Secretario el dictar las reglas de carácter general en materias competencia de la Secretaría, como lo son las de precios estimados, ya que a través del Artículo 144 fracción XIII de la Ley Aduanera se faculta a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para la reglamentación o emisión de reglas generales de observancia obligatoria en materia de precios estimados.

En este mismo sentido, el Artículo 11 fracciones V y XIX del mismo Reglamento establece como facultades del Tesorero de la Federación recaudar, concentrar, custodiar, vigilar y situar los fondos provenientes de la aplicación de la Ley de Ingresos de la Federación y otros conceptos que deba percibir el Gobierno Federal por cuenta propia o ajena, depositándolos diariamente en el Banco de México, o en institución de crédito autorizada por la Tesorería de la Federación, así como establecer, de manera compatible con el Sistema Integral de Administración Financiera Federal los sistemas y procedimientos de recaudación de los ingresos federales con la participación que le corresponda a las unidades administrativas competentes del Servicio de Administración Tributaria; y autorizar expresamente la prestación de los servicios bancarios que deba utilizar el Gobierno Federal, así como contratar los servicios de cobranza de créditos distintos de los fiscales. Por lo que “la dependencia directamente encargada de llevar a cabo las funciones consagradas por el Artículo 2 fracción II de la Ley Aduanera, es el Servicio de Administración Tributaria a través de las Administraciones Generales de Grandes Contribuyentes, Recaudación, Auditoría Fiscal, Jurídica y por las Aduanas.”⁴⁸

Con base en los preceptos antes aludidos se desprende que, con sus reservas, el Presidente de la República, el titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y en su caso el Tesorero de la Federación, el titular del Servicio de Administración Tributaria y los

⁴⁸ RODRIGUEZ MICHEL, Moisés. Recurso de revocación fiscal. Editorial Porrúa, México, 2002, p. 34.

titulares de las Administraciones Generales de Grandes Contribuyentes, Recaudación, Auditoría Fiscal, Jurídica y los administradores de las Aduanas son las autoridades en materia de precios estimados y serán éstas, las que sean designadas en los medios de defensa como autoridades responsables.

Cabe hacer la aclaración de que en los párrafos que anteceden, no existe vínculo entre las disposiciones citadas y el Presidente de la República, sin embargo éste fue señalado como autoridad responsable. Este designio responde a que la promulgación de las leyes corresponde al Presidente de la República⁴⁹ y, como se verá en el capítulo correspondiente a los medios de defensa, es menester del agraviado (quejoso al ser por vía de amparo) que pretenda solicitar amparo contra leyes, señalar a la autoridad encargada de la promulgación de la norma impugnada de inconstitucional como autoridad responsable, por lo que se debe de incluir en este apartado al Presidente de la República como autoridad responsable en adición de las anteriormente señaladas.

5.6. Resolución que establece los precios estimados.

La Resolución que establece el mecanismo para garantizar el pago de contribuciones en mercancías sujetas a precios estimados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es la tercera en su clase y fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de Febrero de 1994, entrando en vigor el 15 de Marzo del mismo año y abrogando a la segunda Resolución de esta naturaleza que fue publicada en el D.O.F. el 16 de Noviembre de 1993. Esta Resolución es el ordenamiento jurídico específico que regula a los precios estimados. A la fecha se le han hecho nueve modificaciones y una aclaración. Y si se me permite mencionar,

⁴⁹ Según dispone la fracción I del artículo 89 constitucional.

a la fecha no se ha hecho ninguna compilación de la Resolución y las modificaciones, o por lo menos no fue encontrada por el que investiga, lo cual dificulta su estudio y entendimiento. Con la intención de subsanar esta carencia y facilitar el estudio del lector, me permito incluir una compilación propia en los anexos del presente trabajo.

La fundamentación jurídica de la Resolución que establece los precios estimados se encuentra en los siguientes Artículos:

1. 16 y 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, ya abordados en apartados anteriores;
2. 36 fracción I inciso e), 43, 84-A, 86-A fracción I, 144 fracción XIII y 158 de la Ley Aduanera, que serán abordados en el apartado inmediato subsiguiente.
3. 42 fracción II del Código Fiscal de la Federación, que establece las facultades de requerimiento para la exhibición de documentos a los contribuyentes, responsables solidarios o terceros en ejercicio de sus facultades de comprobación y en su caso, le permite determinar las contribuciones omitidas o créditos fiscales; y en su fracción VI que establece la facultad de la autoridad fiscal de practicar avalúos o verificaciones fiscales de toda clase de bienes;
4. En los diversos 1, 4, 6 fracción XXXIV y 11 fracciones V y XIX del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, abordados en apartados anteriores.

5.7. Procedimiento en la aplicación de los precios estimados.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público se encuentra facultada para la reglamentación o emisión de reglas generales de observancia obligatoria en materia de precios estimados, a través del Artículo 144 fracción XIII de la Ley Aduanera. Dicho precepto le otorga expresamente la facultad de establecer precios estimados para mercancías que se importen en definitiva y retenerlas hasta que se presente la garantía otorgada mediante depósito efectuado en la cuenta aduanera de garantía, cuando el valor declarado sea inferior al precio estimado que establece la misma dependencia, tal como lo señala el Artículo 36 fracción I inciso e) de la misma Ley. Las mencionadas cuentas aduaneras son reguladas por el Artículo 84-A de la misma norma, estableciendo que su función es la de garantizar mediante depósitos en las instituciones del sistema financiero que autorice el Sistema de Administración Tributaria, el pago de las contribuciones y cuotas compensatorias que pudieran causarse con motivo de las operaciones de comercio exterior a las que se refiere el Artículo 86-A del mismo cuerpo normativo, el cual establece en su fracción I la obligación de garantizar mediante dichos depósitos, de quienes efectúen la importación definitiva de mercancías y declaren en el pedimento un valor inferior al precio estimado que de a conocer el Servicio de Administración Tributaria, mediante reglas de carácter general, por las contribuciones y cuotas compensatorias que correspondan a la diferencia entre el valor declarado y el precio estimado.⁵⁰ Aunada a la facultad de retención señalada por el Artículo 144 al inicio del párrafo, el Artículo 158, fracción I del mismo cuerpo normativo, establece que las autoridades aduaneras, con motivo de sus facultades de comprobación, procederán a

⁵⁰ Con la intención de que quede claro: El importador esta obligado a garantizar con respecto a la diferencia resultante entre el valor declarado y el precio estimado, es decir, la carga (precio estimado) esta directamente relacionada con el valor declarado; dicho de otra manera, el monto de la carga será igual a la diferencia entre el valor declarado y el valor mínimo establecido en su modalidad de precio estimado y por lo tanto, su determinación esta relacionada de manera indisoluble con respecto al valor declarado.

la retención de las mercancías o de los medios de transporte, cuando con motivo del reconocimiento aduanero, segundo reconocimiento o verificación de mercancía en transporte, no se presente el documento en el que conste el depósito efectuado en la cuenta aduanera de garantía en el caso de que el valor declarado sea inferior al precio estimado. Las autoridades aduaneras en el acta de retención que para tal efecto se levante,⁵¹ harán constar la fundamentación y motivación que dan lugar a la retención de la mercancía o de los medios de transporte, debiendo señalarse al interesado que tiene un plazo de quince días a partir del día siguiente de que surta efectos la notificación para que presente la garantía, apercibiéndolo que de no hacerlo la mercancía o el medio de transporte pasaran a la propiedad del Fisco Federal, sin que para ello se requiera notificación de resolución alguna.

Por motivos didácticos presento los aspectos relevantes del procedimiento de aplicación de los precios estimados antes expuestos de manera esquemática, con la finalidad de facilitar su entendimiento al lector, a saber:

1. El sujeto activo es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y cuenta con la facultad de:
 - a. Establecer precios estimados a las mercancías de importación.
 - b. Retener las mercancías en tanto no se presente la garantía.
 - i. Potestad emanada de sus facultades de comprobación.
 - ii. Debe de hacer constar la fundamentación y motivación que dan lugar a la retención.
2. Los precios estimados deben de ser expedidos mediante reglas de carácter general.

⁵¹ Fracción II, tercer párrafo.

3.El sujeto pasivo es aquel que importe en definitiva mercancías y declare en el pedimento un valor inferior al precio estimado que de a conocer el Servicio de Administración Tributaria.

4.De la garantía:

- a. El momento de su otorgamiento es anterior a la importación, o en su caso, dentro de los quince días siguientes a partir del día siguiente de que surta efectos la notificación del acta de retención.
- b. Debe de otorgarse cuando el valor declarado sea inferior al precio estimado que establece el sujeto activo.
- c. Se otorga mediante depósito efectuado en la cuenta aduanera de garantía o fianza.
- d. De no otorgarse durante el término señalado, la mercancía pasará a la propiedad del Fisco Federal sin que medie notificación alguna.
- e. Su cancelación no podrá solicitarse antes de tres meses⁵² y transcurridos seis meses sin que se solicite, se transferirán con sus rendimientos a la Tesorería de la Federación, dejando a salvo por dos años los derechos del importador para solicitar su devolución.

5.El monto del depósito será por las contribuciones y cuotas compensatorias que correspondan a la diferencia entre el valor declarado y el precio estimado.

6.De las cuentas de garantía:

⁵² Artículo cuarto de la Resolución sobre precios estimados.

- a. Su función es la de garantizar mediante depósitos en las instituciones del sistema financiero, el pago de las contribuciones y cuotas compensatorias que pudieran causarse con motivo de las operaciones de comercio exterior a las que se refiere el Artículo 86-A de la Ley Aduanera.

7. Las instituciones del sistema financiero deben de ser autorizadas por el Sistema de Administración Tributaria.

5.8. Inconstitucionalidad de los precios estimados.

La inconstitucionalidad se define como la “calidad de inconstitucional de un acto o norma.”⁵³ Para tal efecto, el termino “inconstitucional” se define como el “acto o norma cuyo contenido esta en contradicción con la Constitución política del Estado.”⁵⁴

Para efectos de su inconstitucionalidad los actos pueden ser simples o complejos. Los primeros son aquellos que no implican un coronamiento, un corolario a hechos anteriores, sino que se producen aisladamente, es decir, cuando en ningún caso la autoridad responsable puede realizar el acto reclamado, llenando o no requisito alguno. Expresado de otra forma, son aquellos que son inconstitucionales por sí mismos.⁵⁵ Por su parte, los actos inconstitucionales complejos son aquellos que su constitucionalidad o inconstitucionalidad depende de los motivos, datos o pruebas en que haya fundado ese propio acto, de lo cual resulta como consecuencia que cuando el acto reclamado puede ser realizado por la autoridad responsable mediante el cumplimiento de determinados requisitos, no puede ser tenido, en si mismo, como violatorio de garantías. Como ejemplo de estos tenemos las resoluciones

⁵³ DE PINA, Rafael. Diccionario de derecho. Editorial Porrúa, México, 2003, p. 317.

⁵⁴ Ibidem.

⁵⁵ BURGOA O. Ignacio. Op Cit. p. 660.

administrativas en las que concurren circunstancias inconstitucionales, y que, por implicar la sanción y resumen de estos, violan garantías individuales.⁵⁶

Para nuestro caso en particular, los actos provenientes de la autoridad administrativa en virtud de la aplicación de precios estimados, se plantean con carácter inconstitucional complejo, ya que la autoridad está facultada para establecerlos y aplicarlos a través de cumplimentar los requisitos que para tal efecto señala la Ley Aduanera y la Resolución sobre precios estimados, cuyo contenido se plantea inconstitucional a razón de los siguientes razonamientos:

5.8.1. Por constituir valores mínimos.

Una de las cuestiones que plantea el presente apartado, es determinar si existe vinculación entre los principios que contiene el Artículo VII del GATT y su Acuerdo de Valoración y la garantía que se exige a través de los precios estimados, con la finalidad de establecer si los precios estimados se encuentran sujetos o no a dichos principios. Para dar respuesta a esta interrogante, pongo a consideración del lector los siguientes argumentos:

1. Como se examinó en el apartado 4.1 del presente trabajo: El Artículo VII del GATT establece que las partes contratantes se comprometen a aplicar dichos principios con respecto a todos los productos sujetos a derechos de aduana o a otras cargas o restricciones impuestas a la importación y a la exportación basados en el valor o fijados de algún modo en relación con éste.

⁵⁶ Idem. p. 661.

En consecuencia, del análisis exegético-deductivo⁵⁷ de la anterior disposición se desprende que:

- a. Al ser Parte, México se compromete a aplicar los principios contenidos en el artículo VII del GATT.
- b. Los principios a los que México se comprometió aplicar atañen a todos los productos sujetos a derechos de aduana.
- c. De igual forma, estos principios atañen a todos los productos sujetos a otras cargas o restricciones impuestas a la importación o exportación.
- d. Dichas cargas o restricciones deben de estar basadas en el valor o fijados de algún modo en relación a este para estar sujetas a dichos principios.
- e. Se infiere que el valor al que se hace referencia es el valor en aduana de las mercancías sujetas a importación o exportación.

Con respecto a lo señalado dentro de este mismo capítulo⁵⁸, es posible afirmar que los precios estimados son, cargas y restricciones fijadas en relación directa con el valor declarado de las mercancías a las que se encuentra sujeto el importador en definitiva y, en consecuencia, los precios estimados están sujetos a los principios y regulaciones que consagra el artículo VII del GATT.

2. Rohde Ponce explica que los principios generales del aforo contenidos en el Artículo VII del GATT “consisten, básicamente, en que el aforo de las mercancías importadas debe basarse en el valor real de la mercancía importada o una similar y no en el valor

⁵⁷ O expresado de otra forma: deduciendo del análisis literal de la norma.

⁵⁸ Favor de remitirse al apartado 5.7 y específicamente a la nota 50.

de una mercancía de origen nacional, ni en valores arbitrarios o ficticios. El valor real por su parte, es el precio al que las mercancías son vendidas en el curso de operaciones normales y en condiciones de libre competencia.”⁵⁹

De esta manera, se hace indispensable referirse el concepto de “aforo”, que se define como “el acto de administración aduanal consistente en la comprobación de la cosa que se trata de introducir o exportar, en su cantidad y calidad, determinando el número de unidades adeudables y la tarifa aplicable, para fijar de acuerdo con ella el importe de los derechos que hay que satisfacer.”⁶⁰

Por la insuficiencia de la definición que antecede se incluye la siguiente definición: El aforo aduanero “se refiere a la valoración en Aduana de los bienes importados a través de los agentes aduaneros calificados para dicha acción. El concepto en valoración en aduana está claramente establecido en el GATT/94 así como en otros acuerdos comerciales más recientes. La valoración en aduana fija la base impositiva para determinar el monto de los derechos de aduana o impuestos a la importación que se aplicarán en cada mercancía.”⁶¹

La definición anterior también es inadecuada, ya que al intentar definir el aforo aduanero se enfoca en el concepto de valoración aduanera.

Jorge Witker define el aforo aduanero como “la función administrativa que permite cuantificar el monto de los derechos e impuestos adecuados por la importación o exportación de mercancías determinándolos directamente con la colaboración del sujeto pasivo o revisando la efectuada por este en los casos autorizados por la ley.” También señala que el

⁵⁹ ROHDE PONCE, Andrés. Op. Cit. p. 292.

⁶⁰ DE PINA, Rafael. Op. Cit. p. 65.

⁶¹ <http://www.portafolio.com.co/>

aforo aduanero se compone por “varias operaciones más o menos prelativas, algunas meramente materiales y otras de carácter intelectual. La primer operación preparatoria del acto de determinación es el examen de la documentación: hablamos de los elementos fundamentales de la destinación aduanera, específicamente de la solicitud o declaración de importación, las informaciones que deben consignarse en ella y los documentos que deben anexarse”⁶²

Como es posible observar, dentro de la determinación aduanera para el aforo de las mercancías, se contemplan los documentos que deben de anexarse a la declaración de importación, que en México se denomina “pedimento.” El artículo 36 fracción I inciso e) de la Ley Aduanera establece, de igual forma, que al pedimento de importación se debe anexar el documento en donde conste la garantía otorgada para el caso de que el valor declarado sea inferior al precio estimado que establezca la SHCP. Por lo tanto, dicho documento forma parte del aforo aduanero y en consecuencia esta sujeto a los principios del aforo aduanero que establece el artículo VII del GATT. Dicho de otra forma, sería limitativo considerar que el artículo VII del GATT se refiere únicamente a la valoración en aduana con exclusión de los demás elementos que conforman la determinación para el aforo aduanero, ya que éstos inciden directamente en las erogaciones que deberá realizar el importador con miras a su consecución.

En virtud de los dos razonamientos antes expuestos, es posible afirmar que los precios estimados se encuentran sujetos, por extensión, a los principios que establece el Artículo VII del GATT.

⁶²WITKER, Jorge. Derecho Tributario Aduanero. <http://www.bibliojuridica.org/libros/1/218/7.pdf>

Una vez determinado que los principios establecidos en el Artículo VII del GATT tienen fuerza vinculativa con los precios estimados, podemos continuar con el estudio de su inconstitucionalidad por constituir valores mínimos.

Como es posible observar, el Artículo VII del GATT no contempla la prohibición expresa de establecer estas cargas o restricciones a través de valores mínimos, ni tampoco existe disposición que haga extensiva la aplicación del Artículo 7 del Acuerdo de Valoración, que es aquella que contempla la prohibición de establecerlos a través de dichos valores.

Con base en lo anterior, es posible concluir que:

1. Los precios estimados se encuentran, por extensión, sujetos a los principios establecidos en el Artículo VII del GATT.
2. Los principios establecidos en el Artículo VII del GATT no contemplan prohibición de establecer cargas o restricciones basados en el valor o fijados de algún modo en relación con este, a través de valores mínimos.
3. No existe disposición expresa en el Artículo VII del GATT que haga extensiva la aplicación del Artículo 7, segundo apartado, inciso f) del Acuerdo de Valoración a los precios estimados.
4. No es posible comprobar la hipótesis planteada en el presente trabajo en virtud de que los precios estimados sean expresados en forma de valores mínimos.

5.8.2. Por constituir valores arbitrarios y ficticios.

Sin embargo, no ocurre lo mismo en cuanto a la prohibición de establecer cargas o restricciones a través de valores arbitrarios o ficticios, a saber:

Los principios que contempla el Artículo VII del GATT comprenden la prohibición expresa de que establecer el valor en aduana a través de valores arbitrarios o ficticios. El acto arbitrario se define como “aquel realizado sin justificación legal, moral ni racional.”⁶³

Ahora bien, como quedó demostrado en el apartado inmediato anterior, los precios estimados se encuentran sujetos, por extensión, a los principios que establece el Artículo VII del GATT, por ser cargas o restricciones impuestas a la importación basados en el valor o fijados de algún modo en relación con éste.

El hecho de que ni en la Ley Aduanera ni en la Resolución sobre precios estimados se establecen procedimientos con respecto a los cuales la autoridad debe de establecerlos, lleva a concluir que “los precios estimados impuestos por la autoridad en dichas resoluciones son arbitrarios y ficticios, puesto que la autoridad carece de lineamientos legales en los cuales se establezca el procedimiento que debe seguir”⁶⁴ y por lo tanto, derivado de esta omisión, contravienen lo estipulado por el apartado 2, inciso a) del Artículo VII del GATT, evidenciando consecuentemente su inconstitucionalidad al contravenir lo dispuesto por una norma de mayor jerarquía conforme al Artículo 133 constitucional. Razones expuestas en el apartado 2.3 del presente trabajo.

⁶³ DE PINA, Rafael. Op. Cit. p. 51.

⁶⁴ Idem. p. 130.

5.8.3. Por contravenir lo dispuesto en el Artículo VIII del GATT.

Ahora bien, existe una cuestión que necesita abordarse y que no fue considerada en el inicio de la presente investigación.

El Artículo VIII del GATT establece:

a) Todos los derechos y cargas de cualquier naturaleza que sean, distintos de los derechos de importación y de exportación y de los impuestos a que se refiere el Artículo III del mismo ordenamiento, percibidos por las partes contratantes sobre la importación o la exportación o en conexión con ellas, se limitarán al coste aproximado de los servicios prestados y no deberán constituir una protección indirecta de los productos nacionales ni gravámenes de carácter fiscal aplicados a la importación o a la exportación.

b) Las partes contratantes reconocen la necesidad de reducir el número y la diversidad de los derechos y cargas a que se refiere el apartado *a*).

c) En su apartado cuarto establece que las disposiciones de este Artículo se harán extensivas a los derechos, cargas, formalidades y prescripciones impuestos por las autoridades gubernamentales o administrativas, en relación con la importación y la exportación y con inclusión de los referentes a:

-Inciso f) Los documentos que han de presentarse.

Sin pretender ser exhaustivo en el análisis de la cuestión planteada y debido a que el estudio del Artículo mencionado se hace de manera incidental y con el afán de acercarse más a la objetividad, bajo reservas, pongo a consideración del lector lo siguiente:

Del análisis exegético-deductivo de la disposición que antecede se desprende que:

1. Los precios estimados son cargas impuestas en forma de garantía, cuya naturaleza es diferente a los derechos y a los impuestos.
2. México es Parte y percibe el monto de la carga en conexión con al acto de importación de las mercancías.
3. El monto de la carga derivada del establecimiento de precios estimados se compone por la diferencia ente el valor en aduana y el valor mínimo establecido en el precio estimado, por lo que no se limita al coste aproximado de los servicios prestados.
4. Los precios estimados constituyen una protección indirecta, por los razonamientos aducidos en el apartado 5.2 del presente trabajo.
5. Las cargas derivadas del establecimiento de precios estimados son impuestas por las autoridades administrativas.
6. Existe la obligación de anexar al pedimento el documento en el que conste la garantía otorgada. Las implicaciones de lo anterior fueron abordadas en el apartado 5.8.1 del presente trabajo.

Por lo tanto, es posible afirmar, bajo reservas que los precios estimados se encuentran sujetos a las disposiciones del Artículo VIII del GATT y que lo contravienen, debido a que el monto de la carga no se limita al coste aproximado de los servicios prestados y porque tienen una finalidad proteccionista.

5.8.4. Cuestiones complementarias.

Alejándome de las cuestiones positivas del derecho, pongo a consideración del lector los siguientes razonamientos que pueden tener algún valor dentro del criterio que habrá de formarse en atención a la hipótesis que nos ha venido ocupando.

Como si se tratase de una premonición, la Resolución sobre precios estimados establece en su Artículo primero que los precios estimados no deberán de servir para determinar la base gravable de los impuestos de importación, sino que servirán simplemente de referencia. Al hacer esta aclaración se libra la responsabilidad internacional, al no contravenir lo dispuesto por el Artículo 7 del Acuerdo de Valoración.

¿Será esta aclaración simplemente una argucia jurídica para no acatar la prohibición expresa de establecer valores mínimos, que establece el citado ordenamiento internacional?

Para darle respuesta a esta interrogante, pongo a consideración del lector lo siguiente:

Como se estudió en el apartado 5.1 del presente trabajo, la finalidad de los precios estimados es asegurar, a través de garantía, el pago de contribuciones de mercancías presuntamente “subvaluadas”. Con este motivo y en opinión de Rohde Ponce, “no debería haber impedimento alguno para que el importador, si así lo deseara, pagara las contribuciones conforme a dichos precios y no anexara garantía alguna. Sin embargo, la interpretación de la autoridad aduanera⁶⁵ ha sido diferente -con respecto- a la naturaleza formal de los citados precios estimados, pues ha ordenado que la obligación de acompañar la fianza debe cumplirse, en todos los casos, sin que se permita su sustitución por el pago de la posible diferencia de contribuciones y accesorios.”⁶⁶

⁶⁵ Telex 326-A-III-588 de 10 de Enero de 1994 de la Administración General de Aduanas.

⁶⁶ ROHDE PONCE, Andrés. Op. Cit. p. 297.

Esta interpretación que hace la autoridad aduanera “viene a confirmar que los citados precios estimados podrían ser cuestionados de precios oficiales a la importación, ya que si se permitiera el pago de las contribuciones conforme a dicho precio, se mostraría en plenitud como un precio oficial para la aplicación de los gravámenes.”⁶⁷

Es decir, que los efectos de la aplicación de precios estimados son a tal grado similares a los efectos de la aplicación de precios oficiales de importación, que la única diferencia radica en la figura jurídica a través de la cual el importador está obligado a erogar durante el aforo de las mercancías a importar.

Cuando los principios del aforo aduanero no son respetados, ya sea por argucias jurídicas o por cualquier otro motivo “pueden generarse restricciones al comercio, al aumentar el valor de las mercancías de manera ficticia o teórica que se apartan de los precios realmente pagados por los importadores de las mercancías.”⁶⁸

Incluido de manera complementaria, López Villa señala que “el cumplimiento de lo dispuesto en la Resolución que determina los precios estimados causa un gasto sustancial de transacción que se debe principalmente a la alta tasa de interés para otorgar fianzas y al gasto administrativo correspondiente a los trámites requeridos por parte del importador.”⁶⁹ Afectando de esta manera el ciclo comercial normal de las mercancías a importar y vulnerando la competitividad de las empresas y los productos.

⁶⁷ Idem. p. 298.

⁶⁸ ROHDE PONCE, Andrés. Op. Cit. p. 292.

⁶⁹ LOPEZ VILLA, Juan Raúl. Op. Cit. p. 128.